

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JORGE LUIZ FAVARO

GEOGRAFIA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL:  
SUJEITOS, INSTITUCIONALIDADES, PARTICIPAÇÃO E CONFLITOS NO  
TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO

CURITIBA  
2014

JORGE LUIZ FAVARO

GEOGRAFIA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL:  
SUJEITOS, INSTITUCIONALIDADES, PARTICIPAÇÃO E CONFLITOS NO  
TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO

Tese de Doutorado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Curso de Doutorado, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Ramón Montenegro Gómez

CURITIBA  
2014

F272g

Favaro, Jorge Luiz

Geografia da política de desenvolvimento territorial rural: sujeitos, institucionalidades, participação e conflitos no território da cidadania Paraná Centro / Jorge Luiz Favaro. – Curitiba, 2014.

380f. : il. color. ; 30 cm.

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-graduação em Geografia, 2014.

Orientador: Jorge Ramón Montenegro Gómez.

Bibliografia: p. 349-365.

1. Desenvolvimento regional - Paraná. 2. Desenvolvimento rural. 3. Agricultura familiar. I. Universidade Federal do Paraná. II. Gómez, Jorge Ramón Montenegro. III. Título.

CDD: 320.12098162

MEC-UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS DA TERRA  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
- MESTRADO E DOUTORADO






PARECER

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de Pós-Graduação em Geografia reuniram-se para a arguição da Tese de Doutorado, apresentada pelo (a) candidato (a) **JORGE LUIZ FAVARO** intitulada **"GEOGRAFIA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: SUJEITOS, INSTITUCIONALIDADES, PARTICIPAÇÃO E CONFLITOS NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO"**, para obtenção do grau de Doutor em Geografia, do Setor de Ciências da Terra, da Universidade Federal do Paraná Área de Concentração **Espaço, Sociedade e Ambiente**, Linha de Pesquisa Produção e Transformação do Espaço Urbano e Regional.

Após haver analisado o referido trabalho e argüido o (a) candidato (a), são de parecer pela APROVAÇÃO da Tese.

Curitiba, 14 de fevereiro de 2014.

Nome e Assinatura da Banca Examinadora:

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Jorge R. Montenegro Gómez – Orientador  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Antonio Thomaz Júnior – UNESP/Presidente Prudente  
\_\_\_\_\_  
Profª. Dr.ª Eliane Tomiasi Paulino – UEL  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Marcos Aurelio Saquet - UNIOESTE  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Osvaldo Heller da Silva – Depto Ciências Sociais/UFPR



## AGRADECIMENTOS

Eu sempre brigo com meus orientados quando eles se estendem de mais nos agradecimentos, chegando às vezes as páginas dedicadas aos agradecimentos superar as àquelas que contem a introdução. Eu acho que não vou chegar a tanto, porém, se for colocar o nome de todos que me ajudaram nesta caminhada, com certeza chegaria muito perto disso.

Contudo, devo ressaltar que agradecer, segundo Cigoline (2009), é ato de reconhecimento de pessoas (sujeitos) que de uma forma ou de outra nos ajudaram a atingir certo objetivo e que certamente sem ajuda delas não conseguiríamos.

Começo pelo meu orientador Jorge Ramón Montenegro Gómez, pela ousadia de aceitar como primeiro orientado em doutorado um médico veterinário de quase 60 anos. Ele foi mais que um orientador, foi, além disso, um amigo, um companheiro, que de diversas formas contribuiu profissionalmente e pessoalmente com minha formação, por meio do grupo de pesquisa, do estágio de docência, das viagens à campo, do estágio sanduíche no México, etc.

A Marquiana (mãezona), pelo apoio total e irrestrito dispensado por essa “pequena” grande figura no decorrer de todo curso. Apoio moral/intelectual/científico, com o fornecimento de materiais (livros/bibliografias) e na leitura de meus artigos, sempre incentivando e dando sugestões. Outro ponto fundamental foi o apoio/amparo, juntamente com seu marido Emerson, à minha família por ocasião de minhas ausências, especialmente por ocasião de meu estágio sanduíche no México.

Ao Reni Denardi, José Leitão e o Abner Piscinatto, da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário do Estado do Paraná, pelo apoio em fornecer informações e materiais sobre os Territórios.

Aos funcionários (e companheiros) do Instituto EMATER do Paraná nos seus três níveis: central, regional, e local; que foram imprescindíveis na pesquisa, prestando informações, articulando reuniões e entrevistas que, de uma maneira unânime, me receberam com muito carinho e apreço. Gostaria de citar todos os nomes, mas a quantidade de pessoas, e o medo de esquecer alguém, nos impossibilita de fazê-lo.

Ao Conselho Gestor do Território da Cidadania Paraná Centro, em especial ao Osvaldo Rachelle, Roseli Pittner, Vilmar Grando, e ao articulador territorial Nilson Padilha, pelo apoio, carinho e gentileza ao prestar informações, bem como ao colaborar na divulgação e repasse de materiais/atividades elaborados no território.

A equipe da Fundação RURECO, em especial ao Jorge Augusto Shanuel que mesmo antes de me decidir a iniciar o doutorado já fazia comigo reuniões pensando no Paraná Centro e no desenvolvimento do território como tema de estudo. Além disso, ao longo destes quatro anos, tivemos contato direto com troca de informações e na viabilização das entrevistas por ocasião da elaboração do PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável.

A todos os 127 entrevistados (lista anexa) que com muito carinho me forneceram informações que não foram só importante para essa tese, mas para minha vida pessoal e profissional.

A todos os companheiros do grupo de pesquisa Encontra, em especial a Laura Rougemont que fez a correção (português/“geografês”) dos intermináveis 4 capítulos, sempre com muito carinho e contribuindo muito com a qualidade do trabalho, ao Gustavo Felipe Olesko, pelo apoio as correções dos textos em inglês, e aos companheiros(as), Ralph, Willian, Adriano, Mara e Mercedes pelo apoio e paciência nas discussões geográficas.

Aos professores: Antonio Thomaz Júnior, Eliane Tomiasi Paulino, Marcos Aurelio Saquet e Osvaldo Heller da Silva, pelas valiosas contribuições gentilmente ofertadas não só na banca examinadora, mas também durante todo o processo de elaboração desta pesquisa.

Ao Engenheiro Agrônomo Horácio Martins de Carvalho, pelas valiosas contribuições através do envio de materiais, das conversas exclusivas e particulares sobre o tema pesquisado, em especial sobre os camponeses.

A socióloga Ângela Duarte Damasceno Ferreira, pelo apoio e contribuições na discussões referente aos sujeitos da pesquisa camponeses/agricultores familiares.

Aos amigos que surgiram na caminhada apoiando e ajudando de forma direta e indireta na construção desta tese, entre eles o Sr. Alceu Mendes de Lima que conheci por ocasião da mudança dos móveis de Guarapuava para Curitiba e, desde então, atuou/atua como assessor direto da horta, do jardim, do grupo canino Boris, Fubica e Laila e também atuando como bombeiro em emergências caseiras.

Ao Carlos Augusto (Guto) assessor de informática, sempre socorrendo o computador com muita competência e alegria, não desanimava quando sofria “aquela pressão” – “A Tese tá lá dentro!”. Ao Sidney Cesar Lazarrine, vizinho do apartamento de Curitiba, possuidor de uma central de xerox, o qual com certeza, no mínimo uma vez por semana, o visitava com um calhamaço de material para ser reproduzido e aproveitava para conversar e aliviar do *stress*, lembrando também que ele cuidou com muito zelo do apartamento em Curitiba no período que estive no México.

Ao Elizandro Fiuza Aquino, que aos domingos pelas manhãs ajudava na elaboração e confecção dos mapas. Ao Dalvani Fernandes companheiro de viagem para Curitiba pelo apoio na formatação e correção da tese.

Aos amigos/família Herold Weiss, Mario Takachina pelas contribuições e ajuda na confecção e correções da tese.

Ao Carlos Rodrigues (Carlinhos) pela ajuda nas tabulações do IBGE, como também no pente fino da bibliografia.

A Eduarda Kozexhen, minha “vizinha favorita”, que quando comecei essa tese tinha dois anos. Ela me esperava na janela de sua casa quando eu chegava nos finais de semana de Curitiba e dizia: – “você já chegou Jorge?”. No decorrer do tempo, e, hoje com seis anos, ela senta em uma cadeira ao lado da minha nos finais de tarde, quando eu estou tomando meu conhaquinho Domeck, embaixo das flores da garagem da minha casa em Guarapuava, para “pensar na vida” e, muitas vezes, esse pensar com certeza estava nos capítulos da interminável e inacabável tese. Às vezes, o convite partia dela: – “vamos pensar na vida, Jorge?”, fazendo de novo pensar na tese.

Aos agentes universitários, Miguel Sidenei Bacheladenski e Andrea Hiert Rech, aos professores Gilberto Franco de Souza e Sonia Maria Kurchaidt da UNICENTRO, pelo apoio na articulação/encaminhamento de documentos da instituição por ocasião da minha ausência na UNICENTRO, sempre muito prestativos aos meus *Helps*.

Ao Alfonso Pérez Sánchez, meu orientador no estágio sanduíche em Tlaxcala/México pela acolhida e amizade oferecida em minha estadia (uma pessoa do bem) que me ajudou muito no período em que eu permaneci naquele amável, bonito, surpreendente e inesquecível país.

Aos funcionários do curso de pós-graduação de geografia da UFPR, Zen e Adriana, pelo sempre “ar” acolhedor de simpatia e competência. Eles nunca negaram esforço em contribuir com o meu doutorado nesta instituição.

Ao Atamiz Antonio Foschiera, meu colega de mestrado da UFSM que de repente, após 10 anos, apareceu do nada em Guarapuava e me apresentou o Jorge Montenegro, talvez se isso não tivesse ocorrido, eu não teria tido a oportunidade de conhecer a riquíssima “Geografia” que hoje conheço, e as “pessoas” que fazem parte dela, que com certeza, contribuíram muito em minha vida pessoal e profissional, mudando minha forma de pensar sobre o conhecimento.

A CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela concessão de bolsa auxílio durante o período de realização deste doutorado, como também pela concessão da *Bolsa Sanduiche* que possibilitou aprimorar meus conhecimentos no Estado de Tlaxcala - México.

Para encerrar agradeço a minha família a Alenir, Junior e Catia, Susana e Andrigo, que com muito amor, durante o período, agiram como “Família”, apoiando, ajudando, reclamando e cobrando as ausências, dando carinho, acompanhando as viagens e eventos, vibrando pelos resultados positivos alcançados pela pesquisa. Com certeza, sem eles essa empreitada seria muito mais difícil, ou até, não teria acontecido.

Enfim, a todos os lembrados e aqueles que acabei lamentavelmente esquecendo, mas que muito contribuíram para esta caminhada, o meu muito obrigado!

## CONSIDERAÇÕES PESSOAIS

*“Too Old To Rock N’ Roll,  
Too Young To Die”  
Jethro Tull*

A possibilidade de fazer o curso de doutorado na Geografia, trouxe para mim, enormes contribuições intelectuais e profissionais, no sentido da ampliação de visão de análise de uma realidade. Quando comecei o curso de doutorado, a Geografia era para mim somente aquilo que eu vi no meu primeiro e segundo grau na época do chamado “primário”, “ginásio” e “científico”. Esta disciplina se resumia essencialmente ao estudo dos aspectos físicos, populacionais e sociais das cidades, estados e países, tudo isto feito de forma descritiva, isto é, apenas descrevendo e memorizando informações, fatos e lugares.

Eu, como médico veterinário de quase 60 anos, desconhecia completamente os aspectos da Geografia Crítica, que é uma corrente que rompe com a ideia de neutralidade científica, fazendo da Geografia uma ciência apta a elaborar uma crítica à sociedade capitalista através do estudo do espaço e das formas de apropriação da natureza. Essa oportunidade de conhecer e estudar dentro deste viés trouxe grandes descobertas, ajudando e facilitando a entender a realidade atual, principalmente no que tange à realidade rural – realidade esta na qual estou inserido há mais de quarenta anos através da minha profissão, inicialmente como extensionista rural e, nos últimos 10 anos, enquanto professor universitário, ministrando disciplinas de extensão e desenvolvimento rural.

Algumas das principais concepções apreendidas nesta perspectiva foram: que o território não é apenas uma delimitação física de uma área, e sim, um espaço de relação de poder e de escalas, às quais também não se resumem às escalas cartográficas utilizadas para fazer mapas. O território encarado de forma interscalar se compõe de espaços articulados e de relações, onde uma parte não vive sem a influência da outra. Estas escalas podem ser comunitárias, municipais, estaduais, nacionais e mundial, por exemplo.

Compreendi também que o estudo da Questão Agrária se refere ao conjunto de problemas e situações inerentes ao desenvolvimento do capitalismo no campo. Essas concepções vieram a contrubuir na análise de inúmeras questões que cotidianamente estamos inseridos, tais como: políticas públicas, desenvolvimento, extensão rural ou assistência técnica.

## RESUMO

Este estudo tem como questão principal conhecer os processos resultantes da implementação da Política de Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) no Brasil nos últimos dez anos, com base na análise dos seus impactos no Território da Cidadania Paraná Centro, no Estado do Paraná, no contexto das expectativas e participação dos diferentes segmentos sociais. E, sobretudo, pretende também analisar as transformações das condições de vida da população local, tendo como base a articulação e realização da política a partir do “Território” enquanto unidade de planejamento desta política. O recorte espacial da pesquisa, é o Território Paraná Centro que foi homologado pelo MDA em 2003, e em abril de 2009, foi transformada em Território da Cidadania, localiza-se na região central do Estado do Paraná. Abrange uma área de 15.045,50 Km<sup>2</sup> e é composto por 18 municípios com uma população total de 341.696 habitantes. O objetivo geral deste estudo é analisar a implementação do DTR, bem como identificar os mecanismos de intervenção e atuação participativa da população local. Como proposta teórico-metodológica de análise da Política de Desenvolvimento Territorial do Paraná Centro, utilizou-se das concepções sugeridas por Romano (2009), que enfoca o estudo político das políticas públicas, e por Frey (2000), que instrumentaliza a análise dentro da perspectiva da *policy analysis*. A pesquisa tem um recorte temporal no período de 2003 a 2011 e pauta-se em método qualitativo, sendo que os dados foram coletados a partir da combinação das técnicas de entrevista oral semiestruturada, observação direta sistemática e análise documental. Foi constatado que o DTR, dentro de uma das perspectivas da análise política da política, se caracteriza como uma política do tipo distributiva. Nenhum investimento foi destinado para atenuar os grandes problemas do Território e também não se trabalhou e nem se refletiu a respeito da raiz dos problemas que impedem o desenvolvimento do Território. Todas as ações têm um caráter setorial ao setor rural e com foco na produção agrícola, privilegiando quase que exclusivamente as unidades familiares modernizadas/convencionais, que já estão inseridas no mercado. Também não se observou incentivos localizados em outras comunidades prioritárias das políticas, tais como: indígenas, quilombolas, faxinalenses e assentados de reforma agrária. A pesquisa revelou que a participação dos atores no processo de desenvolvimento territorial é uma participação outorgada ou constrangida, significando que foram impostas barreiras para que os sujeitos da política não ultrapassassem os limites determinados pela classe dominante. O estudo mostra que os atores entrevistados reprovam o DTR e o veem negativamente em todos os aspectos relacionados aos eixos centrais norteadores da política, que são: gestão social, inclusão produtiva, combate à pobreza, integração cidade e campo e fortalecimento das institucionalidades. Também reprovam o Território como forma de unidade de planejamento. Infere-se como resultado que o DTR, de certa forma, é o Estado sem o “Estado” contribuindo com a expansão do capitalismo através de seus mecanismos de reprodução (homogeneização, integração, polarização e hegemonia). Enfim o “Território” para o DTR é apenas um espaço físico e normativo que não é incorporado no seu planejamento como um território real, servindo apenas para legitimar uma ação do Estado através do consenso e do controle social, que aprofunda a expropriação dos grupos subalternos e a consolidação de uma agricultura baseada na grande propriedade em uma modernização contínua de forte impacto social e ambiental.

**Palavras-chaves:** Desenvolvimento territorial. Território. Desenvolvimento Rural. Paraná Centro. Agricultura familiar.

## ABSTRACT

This study aims to show the results of the implementation of Rural Territory Development (RTD) Policy in Brazil in the last ten years regarding different social segments as well as these segment's expectations and participation. The impact analysis in which it is based is limited to the Paraná Center Citizenship Territory. First and foremost, it also intends to analyze the transformations in the life condition of the local affected population, considering the articulation and implementation of the concept "Territory" as a planning unit of that Policy. The research focus is the Center of Paraná State. This area was approved by the Agrarian Development Ministry in 2003, and transformed in Center of Parana Citizenship Territory in April 2009. The area covers 15,045.45 Km<sup>2</sup>, 18 municipalities and has an estimated population of 341,696 inhabitants. Therefore, the general goal of this study is the assessment of the RTD implementation as well as to identify the intervention mechanism and local population participation. The theoretical and methodological proposal of RDT analysis was conceived based on Romano's (2009) conceptions about political studies of the public policies and on Frey's (2000) concepts of analysis as a tool in the context of the Policy Analysis. The research refers to the period between 2003 and 2011 and is based on a qualitative method: data was collected from a combination of semi structured oral interviews, systematic direct observation and documentation analysis. In a political analysis perspective, the RDT was noted to be characterized as distributive policy: there were no investments to minimize the greatest Territory problem. Neither there was any focus on the problems' roots that jeopardize the Territory development. All the actions taken by the Policy so far have a rural sector character and aim the agricultural production, giving privilege almost exclusively to modern and conventional family units –which are already inserted in the market. There were also no incentives to other communities taken as from high priority by the Policy, such as indigenes, "quilombolas", wood gatherers and settlers of land reform. The research identified that the role of the participants of the territorial development is a granted or constrained role, meaning that barriers were imposed to them in order to avoid surpassing certain limits determined by the dominant class. This study shows that the people interviewed do not approve the RTD and they see it negatively in all aspects related to the main drivers of the program: social management, productive inclusion, fighting poverty, integration between city and rural areas and institutional straightness. They also do not approve the Territory as a unit of planning. Therefore, as a result, it indicates that the RTD is, in some way, the State without the "State" contributing with the capitalism expansion through their reproduction mechanisms (homogenization, integration, polarization and hegemony). At last, the "Territory" as seen in the RTD is only a physical and normative space, but is not incorporated in its planning as real territory. It serves only to legitimate a State action through consensus and social control, to deepen the subordinate groups' expropriation and the consolidation of an agriculture model based on big properties, continuous modernization with strong social and environmental impact.

**Key words:** Territorial development. Territory. Rural development. Center of Paraná. Family Farming.

## LISTA DAS SIGLAS E ABREVIATURAS

**AFEM** Auxílios Financeiros de Emendas de Mandato  
**AGAECO** Associação dos Grupos de Agricultura Ecológica de Turvo  
**AMC** Associação dos Municípios da Cantuquiriguaçu  
**AMOCENTRO** Associação dos Municípios do Centro do Paraná  
**AMUVI** Associação dos municípios do Vale do Ivaí  
**AMSOP** Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná  
**APROCIM** Associação de Produtores Rurais de Campina do Simão  
**APROMA** Associação de Produtores Rurais de Rosa Maria  
**APRUSC** Associação de Produtores Rurais de Santa Clara  
**ARCAFAR** Associação Regional das Casas Familiares Rurais do Sul do Brasil  
**ATER** Assistência Técnica e Extensão Rural  
**AVERCENTRO** Associação dos Vereadores do Centro do Paraná  
**BB** Banco do Brasil  
**BID** Banco Interamericano de Desenvolvimento  
**BIRD** Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento  
**BM** Banco Mundial  
**CANTUQUIRIGUAÇU** Associação dos Municípios da Cantuquiriguaçu  
**CAPES** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
**CEPAL** Comissão Econômica para América Latina e Caribe  
**CIAT** Comissão de Implantação das Ações Territoriais  
**CDR** Conselho de Desenvolvimento Rural  
**CEDRAF** Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar  
**CEF** Caixa Econômica Federal  
**CEGET** Centro de Estudos de Geografia do Trabalho  
**CEM** Coordenadoria Especial da Mulher  
**CESAP** Centro de Elaboraões, Assessoria e Desenvolvimento de Projetos  
**CFR** Casa Familiar Rural  
**CLAF** Cooperativas de Leite da Agricultura Familiar  
**CMDRS** Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável  
**CNDRS** Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
**COAMIG** Cooperativa Agropecuária Mista de Guarapuava Ltda  
**COAMO** Cooperativa Agroindustrial de Campo Mourão

**COMCAN** Comunidade dos Municípios de Campo Mourão

**CONDRAF** Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

**CONSAD** Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

**COOAVRCAN** Cooperativa da Agricultura familiar Vale do Rio Cantú

**COOPAFI** Sistema de Cooperativas de Comercialização da Agricultura Familiar Integrada

**COOPERATIVAMA** Cooperativa dos Agricultores das Comunidades Trezentos Alqueires, Água dos Malta, Vila Rural, Mil Alqueires e Alvorada

**COOPAFLORA** **Cooperativa de Produtos Agroecológicos, Artesanais e Florestais de Turvo.**

**COORLAF** Cooperativa de Leite da Agricultura familiar

**CPT** Comissão Pastoral da Terra

**CRESOL** Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária

**DESER** Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais

**DTR** Desenvolvimento territorial rural

**DETRAN** Departamento de transito

**ENCONTTRA** Coletivo de Estudos sobre Conflitos pelo Território e pela Terra

**EMATER** Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural

**EUA** Estados Unidos de América

**EZ/EC** *Empowerment Zones and Enterprises Communities*

**FAO** Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação

**FAU** Fundação apoio a UNICENTRO

**FHC** Fernando Henrique Cardoso

**FIPE** Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

**FIDA** Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

**FMI** Fundo Monetário Internacional

**FAEP** Federação da Agricultura do Estado do Paraná

**FETAEP** Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná

**FETRAF-SUL** Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul

**FODEPAL** Projeto Regional de Cooperação Técnica e Formação em Economia e Políticas Agrárias e de Desenvolvimento Rural na América Latina

**FUNAI** Fundação Nacional do Índio

**GATT** Acordo Geral de Tarifas e Comércio

**GTZ** Sociedade Alemã de Cooperação Técnica

**IAF** Instituto Agroflorestal Bernardo Hakvoort



**IAP** Instituto Ambiental do Paraná

**IAPAR** Instituto Agrônômico do Paraná

**IBGE** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDH** Índice de Desenvolvimento Humano

**IICA** Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

**INCRA** Instituto de Colonização e Reforma Agrária

**IPARDES** Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

**LEADER** Integração das Ações para o Desenvolvimento da Economia Rural

**MDA** Ministério do Desenvolvimento Agrário

**MDS** Ministérios do Desenvolvimento Social

**MIN** Ministério da Integração Nacional

**MMA** Ministério do Meio Ambiente

**MPA** Movimento dos Pequenos Agricultores

**MST** Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

**NEAD** Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

**NRE's** Núcleos regionais de Educação

**OCDE** Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico

**OEA** Organização de Estados Americanos

**OGU** Orçamento geral da União

**OIT** Organização Internacional do Trabalho

**OMC** Organização Mundial do Comércio

**ONG** Organizações Não Governamentais

**ONU** Organização das Nações Unidas

**PAA** Programa de Aquisição de Alimentos

**PIB** Produto Interno Bruto

**PNAE** Programa Nacional de Alimentação Escolar

**PNDR** Política Nacional de Desenvolvimento Regional

**PNUD** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**PROCERA** Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária

**PROMESO** Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais

**PRONAF** Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

**PRONAT** Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

**PROINF** Apoio a Projetos de Infra-Estrutura e Serviços dos Territórios

**PTC** Programa Territórios da Cidadania

**PTR** Programa Territórios Rurais

**PTDRS** Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

**REA** Relatório Descritivo de Atividades

**RIMISP** Rede Internacional de Metodologia de Investigação de Sistemas de Produção/Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural

**RURECO** Fundação para o Desenvolvimento Econômico Rural da Região Oeste

**SAF** Secretaria de Agricultura Familiar

**SDT** Secretaria de Desenvolvimento Territorial

**SEAB** Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento

**SEBRAE** Serviço de Apóio às Micros e Pequenas Empresas

**SGE** Serviço de Gestão Estratégica

**SPCG** Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral

**SETES** Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária

**SETI** Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

**SINAPI** Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

**SISCLAF** Sistema de Cooperativa Central do Leite da Agricultura Familiar do Sudoeste do Paraná

**SISMUPI** Sindicato dos Servidores Públicos Municipais

**SIURB** Sistema de Acompanhamento de Obras

**SMA** Secretaria Municipal de Administração

**SMAB** Secretarias Municipais de Agricultura e Abastecimento

**SMCT** Secretaria Municipal de Comercio e Turismo

**SME** Secretarias Municipais de Educação

**SMPS** Secretaria Municipal de Promoção Social

**SMS** Secretaria Municipal de Saúde

**STR** Sindicato dos Trabalhadores Rurais

**UCP** Faculdades do Centro do Paraná

**UDR** União Democrática Ruralista

**UE** União Europeia

**UEM** Universidade Estadual de Maringá

**UFPR** Universidade Federal do Paraná

**UNICAFES** União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária

**UNICENTRO** Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná

**UNIMAP** União Municipal de associações de Pitanga

**UNIOESTE** Universidade Estadual do Oeste do Paraná

**UTFPR** Universidade Tecnológica Federal do Estado do Paraná

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 – Sistema de gestão do Território da Cidadania Paraná Centro .....	177
FIGURA 02 – Reunião do Fórum de Desenvolvimento Territorial realizada na sede da AMOCENTRO – Pitanga PR .....	183
FIGURA 03 – Casa Familiar de Santa Maria do Oeste.....	226
FIGURA 04 – Casa familiar do Rosário do Ivaí .....	226
FIGURA 05 – Casa Familiar de Iretama .....	226
FIGURA 06 – Casa familiar de Pitanga .....	226
FIGURA 07 – Veículo do Projeto ATER.....	227
FIGURA 08 – Motocicleta do Projeto ATER. ....	227
FIGURA 09 – Caminhão do projeto comercialização Mato Rico.....	229
FIGURA 10 – Interior do caminhão comercialização Mato Rico com produtos para a merenda escolar .....	229
FIGURA 11 – Veículo Utilitário (Kombi) de Nova Cantu .....	229
FIGURA 12 – Estufa/casa de vegetação para plantas medicinais da UNICENTRO .....	231
FIGURA 13 – Interior da estufa/casa de vegetação para plantas medicinais da UNICENTRO com tomates e cebolas .....	231
FIGURA 14 – Secador de plantas medicinais do município de Campina do Simão .....	231
FIGURA 15 – Interior do secador para plantas medicinais com detalhe para a falta dos beirais.....	231
FIGURA 16 – Frigorífico de Suínos em Pitanga .....	233
FIGURA 17 – Frigorífico de Suínos em Pitanga .....	233
FIGURA 18 – Barracão com tanque isotérmico no município de Palmital .....	233
FIGURA 19 – Detalhes do tanque isotérmico para leite do município de Palmital.....	234
FIGURA 20 – Instalação para recepção de leite com tanque isotérmico em Santa Maria do Oeste .....	235
FIGURA 21 – Detalhes do tanque isotérmico em Santa Maria do Oeste .....	235
FIGURA 22 – Câmara fria para produtos da agricultura familiar de Roncador .....	236
FIGURA 23 – Detalhes do interior das instalações com cadeiras e mesas .....	236
FIGURA 24 – Secador de plantas medicinais instalado na Casa Familiar de Iretama .....	237
FIGURA 25 – Secador de plantas medicinais na comunidade Marilu Iretama.....	237
FIGURA 26 – Secador de plantas medicinais de Pitanga .....	237
FIGURA 27 – Indústria para fabricação de maravalha no município de Iretama (final de construção).....	239

FIGURA 28 – Agroindústria para processar polpas de frutas na comunidade de Poema do município de Nova Tebas (em construção) .....	239
FIGURA 29 – Placa indicativa das instalações para beneficiamento da produção e fortalecimento das organizações familiares em plantas medicinais .....	239
FIGURA 30 – Detalhe da obra paralisada: instalação para beneficiamento da produção e fortalecimento das organizações familiares em plantas medicinais .....	239
FIGURA 31 – Camponês do município de mato Rico.....	252
FIGURA 32 – Família de camponeses do município de Boa Ventura do São Roque .....	252
FIGURA 33 – Construção rural (paiol) com cobertura para carroça agricultor camponês no município de Campina do Simão .....	254
FIGURA 34 – Residência de agricultor camponês tradicional no Município de Guarapuava.....	254
FIGURA 35 – Camponês na feira agroecológica de Guarapuava .....	255
FIGURA 36 – Camponesa presidente da Cooperativa Agroecológica de Nova Tebas .....	255
FIGURA 37 – Aspecto das residências das unidades familiares modernizadas/convencionais.....	257
FIGURA 38 – Agricultura familiar do município de Roncador.....	257
FIGURA 39 – Unidade familiar modernizada convencional empresarial característica de propriedade com plantação comercial de hortigranjeiros.....	258
FIGURA 40 – Rede de atores que articulam os recursos da política de desenvolvimento territorial: PRONAT/PROINF, custeio e emendas parlamentares .....	278

## LISTA DE MAPAS

Mapa 01 – Localização do Território Paraná Centro .....	03
Mapa 02 – Dinâmica emancipatória dos municípios do Território Paraná Centro .....	15
Mapa 03 – Coeficiente de <i>Gini</i> – Concentração de terras dos municípios do Território Paraná Centro .....	60
Mapa 04 – Mapa com os municípios do território, suas populações e respectivas densidades demográficas, em 2010.....	62
Mapa 05 – Terras Tradicionais e Assentamentos no Território Paraná Centro relacionados com a declividade .....	80
Mapa 06 – Assentamentos da Reforma Agrária no Território Paraná Centro.....	86
Mapa 07 – Classificação de Köppen – clima do Território Paraná Centro .....	94
Mapa 08 – Tipos de solos .....	95
Mapa 09 – Participação dos municípios do Território em Associações de Municípios.....	98
Mapa 10 – Núcleos e Escritórios Regionais e Estaduais de atendimento às áreas de agricultura, Saúde, Educação e Promoção Social no Território Paraná Centro, em Junho de 2011 .....	99
Mapa 11 – Territórios Rurais por Estado da Federação .....	157
Mapa 12 – Territórios Rurais e da Cidadania do Estado do Paraná .....	158
Mapa 13 – “Anel de Integração” demonstrando o isolamento do Território Paraná Centro..	163
Mapa 14 – Divisão do Território por microrregiões.....	170
Mapa 15 – Evolução da Proposta do Território Paraná Centro .....	172
Mapa 16 – Localização das linhas de investimentos nos municípios que compõem o Território da Cidadania Paraná Centro .....	217
Mapa 17 – Localização e intensidade dos modelos nos municípios do Território da Cidadania Paraná Centro .....	251
Mapa 18 – Proposta de configuração de territórios.....	296

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Estrutura fundiária do Paraná Centro: Percentagem em relação ao número de estabelecimentos rurais e percentagem das áreas em relação ao total.....	58
Gráfico 02 – PIB <i>per capita</i> do Território Paraná Centro do Estado do Paraná e brasileiro em 2008.....	63
Gráfico 03 – Percentual do Valor Adicionado Bruto da Agropecuária, Indústria, Serviços e Impostos sobre produtos líquidos de subsídios a preços correntes do território Paraná Centro com e sem a inclusão do município de Guarapuava.....	64
Gráfico 04 – Percentual de estabelecimentos e área familiar e não familiar no Território Paraná Centro .....	67
Gráfico 05 – Valor Bruto de Produção – Território Paraná Centro em 2009.....	70
Gráfico 06 – Percentagem de estabelecimentos familiares e não familiares que tiveram acesso ou não aos financiamentos em 2006.....	73
Gráfico 07 – Percentual dos agricultores que receberam, ou não, assistência técnica no Território Paraná Centro .....	75
Gráfico 08 – Percentual de estabelecimentos que recebem assistência técnica quanto à origem da orientação técnica recebida no Território Paraná Centro.....	76
Gráfico 09 – IDH-M, IDH-M educação, longevidade e renda do Território Paraná Centro e médias do estado do Paraná e do Brasil .....	89
Gráfico 10 – Comparativo de recursos disponibilizados pelo PROINF e pelas AFEM período 2005-2011 .....	212
Gráfico 11 – Linhas de investimento e valores .....	218
Gráfico 12 – Números de projetos em relação a linha de investimentos.....	219
Gráfico 13 – Eixos prioritários em valor investido .....	221
Gráfico 14 – Projetos por área temática .....	222
Gráfico 15– Situação dos investimentos em Março 2012 .....	225

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Estrutura analítica de <i>policy analysis</i> .....	07
Quadro 02 – Municípios atuais do Território Paraná Centro, com data de emancipação e município de origem.....	16
Quadro 03 – Cronologia da violência no campo no Território Paraná Centro – período 1990-2001.....	50
Quadro 04 – População total dos municípios e variação do crescimento do Território Paraná Centro.....	53
Quadro 05 – Taxas de crescimento nos Territórios do Programa de Desenvolvimento Territorial do MDA no Paraná.....	54
Quadro 06 – População urbana e rural relativa aos censos de 2000/2010 no Território Paraná Centro.....	56
Quadro 07 – Estrutura fundiária do Território Paraná Centro 1995-2006 – Número e área dos estabelecimentos agropecuários por módulo .....	57
Quadro 08 – Estrutura Fundiária do Território Paraná Centro: percentagem em relação ao número de estabelecimentos rurais e percentagem das áreas em relação ao total.....	58
Quadro 09 – PIB total e <i>per capita</i> do território Paraná Centro.....	63
Quadro 10 – Valor e percentual do Valor Adicionado Bruto da Agropecuária, Indústria, Serviços e Impostos sobre produtos líquidos de subsídios a preços correntes do Território Paraná Centro .....	65
Quadro 11 – Número de estabelecimentos e área total; estabelecimentos familiares, percentagem, área total e área média; e estabelecimentos não familiares, percentagem, área total e área média – por município .....	68
Quadro 12 – Número de estabelecimentos que obtiveram financiamento em 2006, valor e percentual para a agricultura familiar/PRONAF e não familiar no Território Paraná Centro..	74
Quadro 13 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Médio (IDH-M) e a posição no <i>ranking</i> estadual, IDH-M educação, longevidade e renda dos municípios do Território Paraná Centro em 2000 .....	88
Quadro 14 – Total de famílias e de famílias pobres, distribuição de domicílio e taxa de pobreza, segundo os municípios do território Paraná Centro – Paraná 2000.....	90
Quadro 15 – Total de domicílios (Censo, 2010), famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família em julho de 2011, percentual sobre domicílios, número estimado de famílias pobres e percentuais de cobertura de famílias pobres.....	92



Quadro 16 – Modelos propostos por Hugues Lamarche para classificar os agricultores familiares e suas características.....	143
Quadro 17 – Dados comparativos entre o Programa Territórios Rurais e Territórios da Cidadania no Brasil .....	157
Quadro 18 – Territórios aprovados pelo MDA para o Estado do Paraná, número de municípios e percentual da população do Paraná cobertos pelo programa.....	159
Quadro 19 – Recursos e projetos aprovados pelo programa para os territórios Paranaenses.....	160
Quadro 20 – Entidades que compõem o Fórum de Desenvolvimento do Território Paraná Centro (2003-2009) .....	175
Quadro 21 – Câmaras setoriais do Território da Cidadania Paraná Centro.....	178
Quadro 22 – Entidades que compõem o Fórum de Desenvolvimento Territorial do Paraná Centro (2009-2012) .....	179
Quadro 23 – Assiduidade de participação dos representantes das entidades públicas nas reuniões do Fórum de Desenvolvimento Territorial no período de 2009-2011 .....	185
Quadro 24 – Assiduidade de participação dos representantes das entidades civis nas reuniões do Fórum de Desenvolvimento Territorial no período de 2009-2011 .....	186
Quadro 25 – Presença dos CMDRS nos municípios, profissão dos presidentes e periodicidade das reuniões .....	200
Quadro 26 – Acompanhamento de obras da Caixa econômica Federal no Paraná do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Território Rurais, no período de 2005-2011.....	211
Quadro 27 – Projetos implantados no Território Paraná Centro no período 2003-2010.....	215
Quadro 28 – Investimentos por valor e percentual no Território e número e percentual de projetos implementados no Território Paraná Centro, período 2003-2010 .....	218
Quadro 29 – Eixos prioritários de investimentos: número e percentual de projetos e valor e percentual investidos .....	220
Quadro 30 – Focos das ações na perspectiva do desenvolvimento agrícola, rural e territorial.....	223
Quadro 31 – Escala de abrangência dos investimentos.....	223
Quadro 32 – Situação das obras em março de 2012.....	224
Quadro 33 – Referências de modelo de unidades familiares: características e aproximação.....	247

Quadro 34 – Presença e intensidade de presença dos modelos de agricultores familiares e camponeses nos municípios do Território Paraná Centro ..... 250

Quadro 35 – Direcionamento prioritário dos investimentos em relação aos modelos de unidades familiares ..... 259

## LISTA DE ANEXOS

ANEXO 01 – Roteiro de Pesquisa: Entrevista Oral Semi Estruturada.....	368
ANEXO 02 – Listas de entrevistados período Março 2011 a Maio 2012.....	370
ANEXO 03 – Relação de participação em reuniões do conselho Gestor 2010/2012.....	380
ANEXO 04 – Relação de participação em Oficinas de Qualificação do PTDRS – Plano Territorial de desenvolvimento Rural Sustentável.....	380
ANEXO 05 – Relação de participação em reuniões do CEDRAF – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura familiar.....	381

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
<b>1 O TERRITÓRIO DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO: CONCENTRAÇÃO DE TERRAS, MANDONISMO E POBREZA .....</b>	<b>13</b>
1.1 A ocupação do Território Paraná Centro e a organização do espaço produtivo: origens da concentração de terras e do poder.....	13
1.1.1 Formação da sociedade campeira: a raiz da concentração de terras e do poder do território.....	17
1.1.2 Os ciclos econômicos no Paraná Centro: a erva-mate, a suinocultura e a exploração da madeira.....	22
1.1.3 Década de 1950: imigração, reconcentração das terras por meio do latifúndio e menosprezo da agricultura camponesa.....	30
1.2 UTOPIAS AGRÁRIAS E CONFLITOS NA LUTA PELA TERRA: MARCAS DA HISTÓRIA DO TERRITÓRIO DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO .....	36
1.2.1 A Colônia Thereza Cristina e a sua experiência de socialismo utópico .....	37
1.2.2 Conflitos e “desterritorialização” dos índios <i>Kaingang</i> .....	40
1.2.3 Quilombolas da comunidade “Invernada Paiol de Telha – Fundão”: um conflito que permanece.....	44
1.2.4 Grilagem e conflitos pela terra como fatos comuns na construção do território ..	47
<b>1.3 O TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO “HOJE”: TERRITÓRIO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL .....</b>	<b>52</b>
1.3.1 Diminuição da população e concentração fundiária .....	52
1.3.2 A predominância dos pequenos municípios no Território: uma economia de serviços e agropecuária .....	61
1.4 UM RURAL DIVERSO COM DIFERENÇAS E DESIGUALDADES ENTRE SEUS OCUPANTES.....	66
1.4.1 A caracterização da agropecuária no Território Paraná Centro.....	67
1.4.2 O crédito rural e ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural no Território: como privilégio de poucos .....	72

**1.5 TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS E ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA COMO ELEMENTOS DA DIVERSIDADE ..... 79**

1.5.1 Terras Indígenas no Território Paraná Centro – a dependência institucionalizada..... 81

1.5.2 Faxinais no Território Paraná Centro: povos em luta para manter seu território.. 82

1.5.3 Comunidades Quilombolas – um conflito permanente no território..... 83

1.5.4 Os assentamentos rurais como tentativa de redistribuição das terras no Território..... 84

**1.6 DIMENSÕES DAS CONDIÇÕES DE VIDA DAS POPULAÇÕES NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO..... 87**

1.6.1 O Índice de Desenvolvimento Humano do Território Paraná Centro..... 87

1.6.2 Famílias pobres presentes, porém não visíveis no Território..... 89

**1.7 OUTROS ASPECTOS DA REALIDADE QUE INTERFEREM NA CONFIGURAÇÃO DE UM TERRITÓRIO..... 94**

**2 ANÁLISE POLÍTICA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO ..... 101**

2.1 A PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL..... 101

2.1.1 Inspiração na Terceira Itália, Projeto *Leader* ..... 102

2.1.2 O nascimento da política através das contribuições de estudiosos e mediadores, e não da demanda dos atores e das organizações sociais e políticas ..... 105

2.1.3 Da ideia de um “Ministério de Desenvolvimento Territorial” à formação da “Secretaria do Desenvolvimento Territorial” – SDT ..... 110

**2.2 O PRONAT – PROGRAMA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS ..... 112**

2.2.1 O desenvolvimento no contexto dos programas governamentais: o foco no crescimento econômico “mascarado” com diversos adjetivos..... 116

2.2.2 Território como “unidade de planejamento” ou território como espaço de relações de poder..... 121

2.2.3 Gestão social como eixo principal da Política de Desenvolvimento Territorial. 125

2.2.4 A participação dentro do Estado através dos planos de desenvolvimento..... 127

2.2.5 Capital social e empoderamento ..... 130

2.2.6 A institucionalidade: enquanto espaço da gestão social .....	133
2.2.7 Sujeitos da política: camponeses ou agricultores familiares? .....	136
2.2.8 Agricultura familiar: entre as lógicas familiares de produção e a lógica de mercado capitalista.....	140
2.2.9 Atualização do conceito de “camponês” .....	144
<b>2.3 A CULTURA POLÍTICA COMO FETICHE DA IGUALDADE SOCIAL E O CLIENTELISMO COMO CENÁRIO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL .....</b>	<b>146</b>
2.3.1 Coronelismo, mandonismo e clientelismo .....	148
2.3.2 O Território da Cidadania Paraná Centro: um Território Conservador de Poder.....	152
 <b>3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL E SEU DESDOBRAMENTO NA MATERIALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO .....</b>	 <b>155</b>
 3.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL E O NASCIMENTO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO .....	156
3.1.1 A EMATER e a indução de criação de “regiões” e “Territórios” para o desenvolvimento .....	160
3.1.2 O nascimento do Território Paraná Centro .....	162
 3.2 GESTÃO SOCIAL: PARTICIPAÇÃO CONSTRANGIDA DOS ATORES NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO .....	173
3.2.1 O Fórum de Desenvolvimento Territorial: composição e formação dos conselhos e órgão gestores.....	173
3.2.2 Participação dos atores no conselho e nas atividades do Território.....	183
3.2.3 O papel das instituições no processo de desenvolvimento territorial do Território da Cidadania Paraná Centro .....	191
 3.3 IMPACTOS DOS INVESTIMENTOS PRIORIZADOS PELOS ATORES ATRAVÉS DO PRONAT NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO .....	206

3.4 EIXOS PRIORITÁRIOS DE INVESTIMENTO.....	219
3.4.1 Áreas temáticas priorizadas.....	221
3.4.2 Situação dos Investimentos .....	224
3.4.3 Avaliação da situação dos investimentos pelos atores .....	240
3.5 SUJEITOS BENEFICIÁRIOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO .....	243
3.5.1 Metodologia e caracterização dos sujeitos .....	244
3.5.2 Unidade familiar camponesa tradicional e sua predominância no Território ....	249
3.5.3 Unidades de produção agrícola familiar modernizada/convencional e a dependência do pacote tecnológico.....	256
3.6 OLHAR DOS ATORES SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO.....	261
3.6.1 Conhecimento e expectativa da política por parte dos atores participantes do processo.....	261
3.6.2 Percepção dos atores sobre os resultados da política de desenvolvimento territorial.....	263
3.6.3 A avaliação negativa e a reprovação da DTR por parte da maioria dos atores...	269
3.7 PONTOS CRÍTICOS QUE MARCAM A MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO.....	275
3.7.1 Política constitutiva do tipo distributiva de caráter consensual, com baixo grau de conflito.....	275
3.7.2 Uma política nem descentralizada nem desconcentrada, com quebra de redes pela burocracia e pela cultura política do mandonismo e do clientelismo .....	277
3.7.3 Uma política setorial rural voltada para o setor agrícola com escala de abrangência local voltada as unidades familiares modernizadas/convencionais já inseridas ao mercado .....	282
3.7.4 Participação constrangida ou outorgada em busca do consenso e do controle social .....	283
3.7.5 A pobreza do Território que tem como culpado os camponeses tradicionais que não se inserem ao mercado .....	286

<b>4 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: O ESTADO SEM “ESTADO” EM TERRITÓRIOS RURAIS .....</b>	<b>290</b>
4.1 O TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO: ESPAÇO NORMATIVO DE PLANEJAMENTO E DA EXPANSÃO DO CAPITALISMO PARA REGIÕES DEPRIMIDAS.....	291
4.1.1 A política de desenvolvimento territorial rural e sua relação com os processos de penetração do capitalismo em seu estágio atual.....	297
4.1.1.1 Territórios como espaços homogêneos na recepção de políticas .....	297
4.1.1.2 Territórios: espaços sem conflitos para o consenso e controle social.....	302
4.1.1.3 DTR como política integradora de capitais polarizada em centros regionais e sedes de municípios.....	307
4.2 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL DENTRO DO PANORAMA TEÓRICO RURAL CONTEMPORÂNEO .....	311
4.2.1 As teorias pós-modernas e as marcas da “política do consenso .....	312
4.2.2 Políticas Rurais consideradas “Pós-Modernas” .....	315
4.2.3 Nova Ruralidade: matriz da teoria do Desenvolvimento Territorial Rural.....	316
4.2.4 O DTR dentro das características de uma teoria pós-moderna .....	325
4.2.5 O DTR e o não rompimento com o neoliberalismo .....	328
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	343
REFERÊNCIAS .....	348



## INTRODUÇÃO

### **Problema investigado e relevância para os estudos rurais**

A Política de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil completou, em 2013, uma década. Quando foi implantada pelo MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário esta política trouxe para a sociedade uma grande expectativa, em especial, para as organizações de agricultores familiares, para os assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais, movimentos sociais, pesquisadores, extensionistas rurais e outros segmentos ligados ao setor rural e especialmente às unidades camponesas/ familiares.

O enfoque e as premissas da Política de Desenvolvimento Territorial Rural que estavam sendo implementados incorporavam propostas que durante muito tempo estiveram na agenda destas categorias sociais, tais como: desenvolvimento com equidade, desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável, participação social, eliminação da pobreza, apoio à reforma agrária, entre outros. Outro ponto que era a novidade nestes processos de desenvolvimento rural foi a introdução da dimensão territorial como espaço de materialização de políticas públicas.

Em maio de 2013 (após 10 anos), o programa está materializado em 164 Territórios Rurais organizados e espalhados em todos os Estados do país, perfazendo um total de 2.500 municípios. No Estado do Paraná este programa está presente em sete Territórios, perfazendo um total de 133 municípios.

A partir de 2008, o Governo Federal criou o “Programa Território ou Territórios da Cidadania”, tendo como objetivo geral a intenção de promover o desenvolvimento econômico no meio rural e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. O programa apresentava como objetivos específicos a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios; o planejamento e integração de políticas públicas; a busca da universalização de programas básicos da cidadania e a ampliação da participação social. A integração de ações entre Governo Federal, Estados e municípios eram os fundamentos para a construção dessa estratégia. Os territórios que participam deste programa foram denominados de “Territórios da Cidadania”. (PORTAL DA CIDADANIA, 2012).

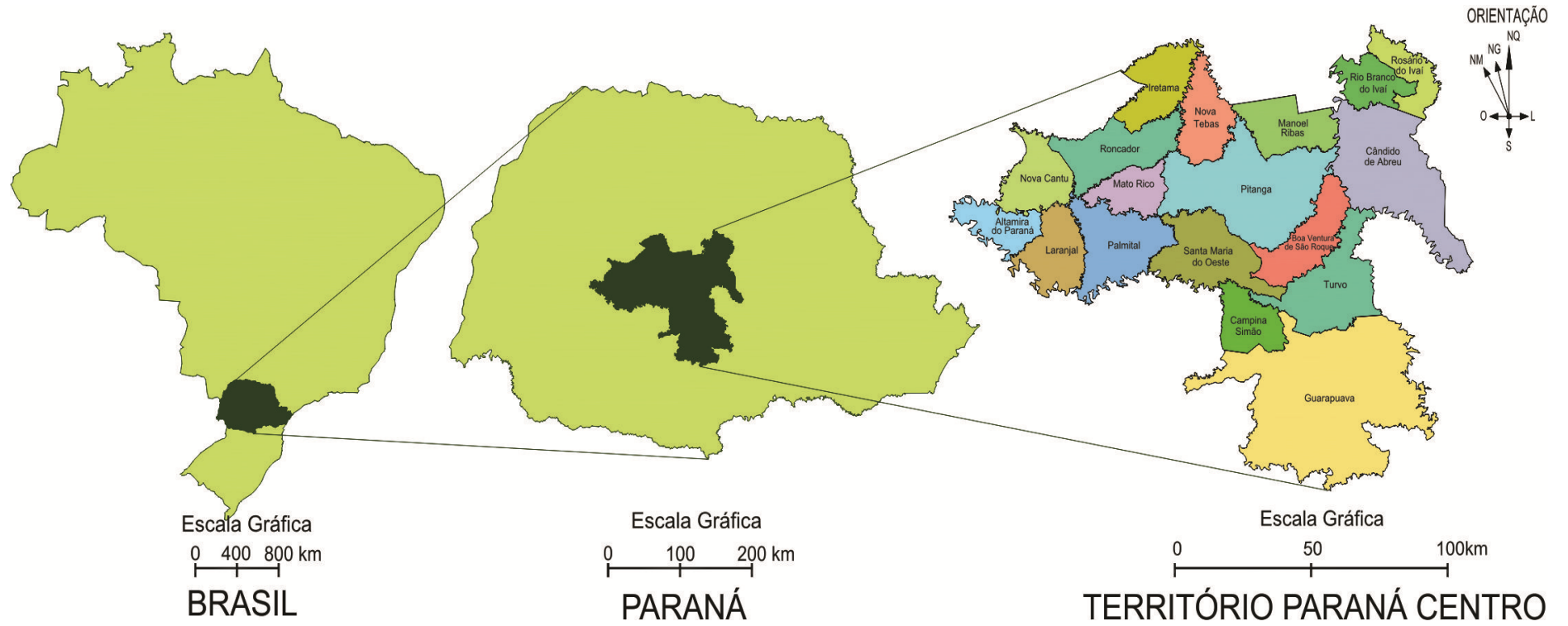
O programa federal “Territórios da Cidadania”, em maio de 2013, tinha a participação de 1.932 municípios, englobando 120 territórios. O Paraná participa do programa com quatro territórios: Cantuquiriguaçu, Paraná Centro, Norte Pioneiro e Vale da Ribeira.

Neste trabalho, enfocamos a discussão sobre esta política pública por meio da análise do Território Paraná Centro, escolhido por apresentar situações que o fazem ser considerado como uma das regiões mais pobres do Estado do Paraná e que, de um modo geral, de acordo com Plein (2012), sempre foi historicamente esquecida pelas instituições do Estado, sobretudo, do ponto de vista dos investimentos em infraestrutura. Outra especificidade que interferiu na escolha deste recorte é a grande concentração de unidades de agricultores camponeses/familiares, apresentando uma diversidade muito rica de formas organizativas e produtivas que se contrapõem e se complementam no mesmo espaço com a hegemonia política e econômica de agricultores ligados ao agronegócio exportador.

O Território Paraná Centro foi implantado em 2003 e em abril de 2009 foi transformado em Território da Cidadania. O Território da Cidadania Paraná Centro (Mapa 01), localiza-se no terceiro planalto paranaense, na região central do Estado, abrangendo uma área de 15.045,50 Km<sup>2</sup>. É composto por 18 municípios: Altamira do Paraná, Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Cândido de Abreu, Guarapuava, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Mato Rico, Nova Cantu, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Rio Branco do Ivaí, Roncador, Rosário do Ivaí, Santa Maria do Oeste e Turvo.

Este estudo tem como questão principal conhecer os processos resultantes da implementação da Política de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil nos últimos dez anos, com base na análise dos seus impactos no Território da Cidadania Paraná Centro, no Paraná, no contexto das expectativas e participação dos diferentes segmentos sociais. E, sobretudo, pretende também entender as transformações das condições de vida da população local, tendo como base a articulação e realização da política a partir do “Território” enquanto unidade de planejamento.

O Objetivo geral deste estudo é analisar: a implementação da Política de Desenvolvimento Territorial Rural no Território da Cidadania Paraná Centro, bem como identificar os mecanismos de intervenção e atuação participativa da população local e debater os sentidos desta política. Além disso, buscamos especificamente: a) realizar uma leitura da construção política da política pública, no sentido de entender o território do Território da Cidadania Paraná Centro; b) conhecer a materialização da política de DTR e seus impactos no Território; c) analisar o papel das instituições no processo de desenvolvimento territorial e; d) conhecer os sujeitos beneficiários da política, como também analisar o direcionamento desta em relação a eles; e) analisar teoricamente a política do DTR dentro do enfoque dos estudos rurais contemporâneos que incorporam como base de análise as teoria pós-modernas e do neodesenvolvimentismo.



MAPA 01 – LOCALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO  
Organização: Favaro (2011). Elaboração: Elizandro Fiuza Aquino (2011).

A pesquisa tem sua relevância para os estudos rurais na medida que busca trazer subsídios teóricos/metodológicos que possam contribuir na alimentação e ampliação do debate em temas que frequentemente fazem parte das pautas das discussões como é o caso do desenvolvimento rural, agricultura camponesa/familiar, políticas públicas. Nesse caso específico trazendo a análise da temática dos “Territórios” como foco das estratégias de desenvolvimento rural.

### **Proposta teórico-metodológica de análise**

Como proposta teórico-metodológica de análise da Política de Desenvolvimento Territorial do Paraná Centro, utilizaremos as concepções sugeridas por Romano (2009), que enfoca o estudo político das políticas públicas, e por Frey (2000), que instrumentaliza a análise dentro da perspectiva da *policy analysis*.

O ponto de partida do estudo é tentar entender o caráter do conceito de “política pública”. Para Polis (2006), política pública é a forma de efetivar direitos intervindo na realidade social. Ela é o principal instrumento utilizado para coordenar programas e ações públicas. Ela deve ser ainda o resultado de um compromisso público entre o Estado e a sociedade, com o objetivo de modificar uma situação em uma área específica, promovendo a igualdade. Toda política pública, de alguma forma, penetra em um processo conflituoso de alocação pública de recursos e oportunidades entre os diferentes grupos sociais, com interesses e preferências diversos. De acordo com Romano (2009), apoiado em Subirats e Gomá<sup>1</sup> (1998), esse conflito de alocação de recursos através de políticas públicas age num plano relativamente autônomo em relação às lógicas mercantis, familiares e associativo-comunitárias; “relativamente autônomo” porque, por um lado, as políticas públicas implicam opções feitas pelos governos, enraizadas em valores, paradigmas e ideias que não são necessariamente produto de uma dessas esferas e lógicas em particular. Ao mesmo tempo, essas opções se conformam num marco institucional estatal específico, resultante de conflitos políticos anteriores, conflitos inclusive desenvolvidos em torno das próprias políticas públicas (ROMANO, 2009).

Uma razão central do conflito se deve ao fato de as políticas públicas apresentarem oportunidades e limites diferenciados no processo de alocação de recursos, no que diz respeito

---

<sup>1</sup> SUBIRATS, J. ; GOMÁ, R. Políticas Públicas – hacia la renovación del instrumental de analyses. In: GOMÁ, R.; SUBIRATS, J.(Coord.) **Políticas Públicas en España – contenidos, redes de actores y niveles de gobierno**. Barcelona: Editora Ariel, 1998.

aos diversos atores da sociedade. Para Romano (2009), esses atores, com estratégias, capacidades e poder de negociações também diferentes, interagem política e conflituosamente, visando influenciar o resultado decisório, sobretudo, mas não exclusivamente, através dos seus representantes no campo político. As políticas públicas trasladam a arena da decisão coletiva, de forma mais ou menos explícita, tanto em relação às concepções quanto às referentes normativas e interesses em conflito.

Para Romano (2009), tentar compreender esse processo conflituoso e relativamente autônomo de alocação pública de recursos implica: a) ampliar a análise das políticas públicas como “análise do Estado em ação”; b) perguntar sobre o que os governos, em suas interações políticas com os atores da sociedade civil e do mercado escolhem fazer ou deixar de fazer, por que fazem, como fazem, que diferença suas escolhas fazem, e quem se beneficia com esse fazer; c) questionar sobre o emaranhado institucional onde o processo opera, entendendo-o como um espaço social no qual se concentra um grande número de padrões de comportamento coletivo; d) interrogar sobre como e em que grau a distribuição de poder nas unidades do Estado e da sociedade distorcem-se em poder burocrático, o qual, ao surgir, interfere na consecução dos objetivos de governo inicialmente estabelecidos; e) discutir acerca da luta das principais forças sociais para impor um projeto de direção ideológica ao Estado e à sociedade; f) indagar sobre os atores envolvidos nos processos governamentais ou não de alocação pública, suas preferências, recursos, estratégias, a intermediação dos seus interesses, as relações pessoais e institucionais que se estabelecem, a interpenetração de interesses privados e públicos e a cooperação e/ou conflito resultante; g) compreender as relações escalares do papel e dos interesses dos agentes privados e do governo.

A visão política das políticas públicas confere uma importância marcante aos processos econômicos, sociais e políticos de uma sociedade e ao mesmo tempo um valor heurístico significativo, em termos analíticos. As políticas públicas se constituem verdadeiramente no dispositivo de governo por excelência, na relação com a sociedade e o mercado. Em sua função estratégica, as políticas públicas: a) definem os parâmetros e as modalidades de interação entre o público e o privado; b) permitem visualizar o nível de autonomia de uma ação pública; c) definem quais são os assuntos que alcançam o *status* de interesse público, para que sejam incluídos na agenda de governo. Em sua condição institucional, as políticas públicas: a) expressam a particular configuração das estruturas, funções e procedimentos que regem o Estado e as organizações públicas; b) revelam a particular dinâmica conflituosa na qual se desenvolve a ação pública (ROMANO, 2009).

Em sua relação com as estruturas políticas e com as forças sociais, as políticas públicas: a) dão conta de um grau determinado de conflito na sociedade; b) expressam uma particular mobilidade das forças políticas; c) manifestam uma dinâmica específica de incorporação ou exclusão política, econômica e social; d) revelam e especificam as orientações de um projeto de direção política do Estado e da sociedade que se governa, e de um projeto de direção ideológica sobre como se deve modelar o Estado, para que interaja com o conjunto dos atores da sociedade civil, e também com o mercado (TORRES, 1998<sup>2</sup>, *apud* ROMANO, 2009).

Segundo Frey (2000), a “*policy analysis*” contém o potencial analítico de superar uma abordagem isolada das políticas públicas centrada na dimensão institucional (“*polity*”) ou na dimensão político-processual, ao deixar confluir a dimensão material da política (isto é, fins, impactos, etc.) com as dimensões institucional e político-processual.

Tanto para facilitar a compreensão de políticas públicas, quanto para a estruturação do processo de pesquisa, visando realizar o estudo da Política de Desenvolvimento Territorial no Território Paraná Centro, utilizamos primeiramente, os conceitos componentes da “*policy analysis*”, os quais diferencia três dimensões da política. Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado nas ciências políticas o emprego dos conceitos em inglês de “*polity*”, para denominar as instituições políticas; “*politics*”, para os processos políticos; e, por fim, “*policy*”, para os conteúdos da política.

A dimensão institucional (*polity*) se refere à ordem do sistema político delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo, funcionando, na maioria dos casos, como variável independente, condicionando modificações nas dimensões da política.

No quadro da dimensão processual (*politics*), tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos aos conteúdos e às decisões de distribuição. Na maioria dos casos, funciona como variável dependente da dimensão *polity* (dimensão institucional), sofrendo influência de alterações institucionais, e como variável independente da dimensão *policy*.

A dimensão material (*policy*) refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (ou seja, fins, impactos etc.). É uma variável dependente, podendo sofrer alterações contínuas. Frey (2000) enfatiza que essa diferenciação teórica de aspectos

---

<sup>2</sup> TORRES, P.M.; **El retorno a la política**: La gubernamentalización del gobierno. Bogotá: Tecer Mundo, 1998.

peculiares da política fornece categorias que podem se evidenciar proveitosas na estruturação de projetos de pesquisa. Todavia, não se deve deixar de reparar que, na realidade política, essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente.

Para realizar a análise da Política do Desenvolvimento Territorial – DTR, se apropriamos e adaptamos a metodologia proposta de *policy analysis* formulada por Frey (2000), em suas três dimensões e construímos o seguinte conteúdo analítico apresentado no Quadro 01.

<b>Dimensão</b>	<b>Objeto de estudo</b>	<b>Conteúdo analítico proposto para analisar o DTR</b>
<b><i>Polity</i></b>	Refere-se à implantação, localização e à organização da política dentro do sistema político, e à estrutura político-institucional do sistema político e administrativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Antecedentes políticos e administrativos da proposta.</li> <li>- Inspiração teórica e prática da proposta.</li> <li>- Justificativas políticas para implantação.</li> <li>- Localização administrativa e estrutura institucional política e administrativa.</li> </ul>
<b><i>Politics</i></b>	<p>Refere-se ao processo político.</p> <p>Regras e direcionamentos que irão modelar a decisão e a implementação da política.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivo geral e específico da proposta.</li> <li>- Conteúdo e conceitos fundamentais.</li> <li>- Sujeitos objetos da política.</li> </ul>
<b><i>Policy</i></b>	Refere-se aos conteúdos concretos e à configuração do programa político, aos conteúdos técnicos e materiais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diretrizes e estratégias de implementação.</li> <li>- Metas e resultados esperados</li> <li>- Instrumentos de gestão e acompanhamento.</li> </ul>

QUADRO 01 – ESTRUTURA ANALÍTICA DE *POLICY ANALYSIS*  
FONTE: Frey (2000). Adaptação: Favaro (2011).

Outro componente importante na análise de uma política pública é a “*policy arena*”. Segundo Frey (2000), a concepção da *policy arena* foi originalmente introduzida no debate científico por Lowi (1992). Frey (1999) aponta que ela parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação.

Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político. O modelo da “*policy arena*” refere-se, portanto, aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, os quais podem ser distinguidos de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo. Essas quatro formas de política podem também ser caracterizadas, no tocante à forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e, finalmente, na resolução de conflitos políticos.

As políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos. Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena – potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios. Como exemplos desse tipo de política executados no Brasil podemos citar: a Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Programa Leite das Crianças entre outros.

As políticas redistributivas, ao contrário, são orientadas para o conflito. O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. Frey (2000) aponta que o processo político que visa uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos. Um exemplo típico de política redistributiva é a política de reforma agrária e a política de cotas raciais para ingresso nas universidades.

As políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão, dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender aos interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas. Salário mínimo, preços mínimos de produtos agrícolas fazem parte da configuração desse tipo de política.

E as políticas constitutivas – ou políticas estruturadoras – determinam as regras do jogo e, com isso, a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

Para o estudo da Política de Desenvolvimento Territorial do Paraná Centro, consideramos importante incorporar as concepções da “*policy network*”, as quais, conforme Frey (2000), analisam as interações das diferentes instituições, grupos e sociedade na gênese e



na implementação de uma determinada política pública. A análise da rede de atores que se forma em torno de políticas específicas, segundo Romano (2009), é de grande importância, sobretudo para se verificar os processos de conflito e de coalizão, como também as diversas interações entre os atores.

Os conceitos apresentados acima, nos serviram de ferramentas metodológicas na busca do entendimento de como o DTR se configura dentro do processo de acumulação capitalista materializada em uma política pública de desenvolvimento.

### **Procedimentos metodológicos**

A pesquisa tem um recorte temporal no período de 2003 a 2011 e é fundamentada nos princípios teóricos da metodologia de pesquisa qualitativa. Conforme Minayo (1994, p.21), esta metodologia se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Pautados em método qualitativo, procuramos conseguir o máximo possível de amplitude e profundidade com nossos dados, que foram coletados a partir de combinações das técnicas de entrevista oral semiestruturada, observação direta sistemática e análise documental.

A entrevista oral semiestruturada foi o instrumento básico utilizado (anexo 1) e foi aplicada a 127 atores (anexo 2) que participam direta ou indiretamente da Política de Desenvolvimento Territorial no Território da Cidadania Paraná Centro. Partimos de algumas questões pré-determinadas, fundamentados em Triviños (1994). Nesse sentido, não foram utilizados questionários ou roteiros formais, mas apenas algumas questões (pontos principais) que funcionaram como um roteiro flexível.

A observação direta sistemática, em combinação com as demais técnicas de coletas de dados, foi utilizada para obter informações sobre caracteres ou propriedades da situação estudada, detalhes das ações constatadas, histórias e fatos recorrentes, conforme sugere Bruyne *et al* (1991, p. 214).

Esta técnica foi utilizada no acompanhamento de 12 reuniões do Fórum de Desenvolvimento Territorial 2010/2012 (anexo 3), em 6 oficinas para a qualificação do PTDRS (Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável) e em 7 reuniões do CEDRAF (Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar), conforme

demonstra o anexo quatro. Ela também foi utilizada para acompanhar os investimentos priorizados pelos atores do Território, no sentido de entender o significado daquele investimento para os sujeitos.

Na intenção de enriquecer e completar as informações obtidas com as duas técnicas anteriores, utilizamos a técnica de análise documental (atas, documentos oficiais) para obter dados complementares e secundários, mas que tiveram grande importância para a análise.

Para organizar e realizar as interpretações das falas dos atores utilizou-se como suporte metodológico a perspectiva de análise do discurso que, de acordo com Fernandes (2008), implica em interpretar os sujeitos falando, tendo a produção de sentidos como parte integrante de suas atividades sociais. A proposta de utilizar essa perspectiva se deu com base em Orlandi (2010), para quem a análise do discurso é a construção de um dispositivo de interpretação que tem como característica colocar “o dito em relação ao não dito”, comparar o que o sujeito diz em um lugar com o que é dito em outro lugar, ou seja, estabelecer paralelos entre o que é dito de um modo com o que é dito de outro. Procura-se ouvir naquilo que o sujeito diz aquilo que ele não diz, mas que constitui o sentido de suas palavras.

Para efeito de entendimento, utilizaremos “território”, em minúsculo, quando nos referirmos ao conceito de território no âmbito da ciência geográfica, proposto por Raffestin (1993; 1987). Este é entendido como espaço modificado pelos atores que revela relações de poder e é objetivado por relações sociais, concreta e abstratamente, de poder e dominação, implicando na cristalização de uma territorialidade ou de territorialidades no espaço a partir das diferentes atividades cotidianas. O uso do “Território”, em maiúsculo, se dará quando nos referirmos ao espaço de planejamento de políticas públicas e aqui, em especial, da Política de Desenvolvimento Territorial Rural – DTR.

### **Proposta do desenvolvimento do texto**

Esta tese está dividida em quatro capítulos.

O capítulo 1 tem o título “O território do Território Paraná Centro: concentração de terras, mandonismo e pobreza”. Tem como proposta apresentar uma visão panorâmica do território do Território Paraná nos aspectos históricos, econômicos, sociais e físicos, condições imprescindíveis para o estudo e entendimento de políticas com abordagens territoriais, conforme aponta Saquet (2010). Na primeira parte analisamos o aspecto histórico da ocupação e organização do espaço produtivo e social do território. Na segunda parte discutimos as utopias, conflitos, lutas e resistências que marcam a história dos habitantes pela posse/ocupação da terra que sempre foram esquecidos e negados pela classe

política/administrativa do Território. Na terceira, quarta e quinta parte apresentamos um panorama atual do Território em relação à dinâmica populacional, econômica, social, e produtiva, onde as diferenças entre os diversos grupos sociais estão muito presentes e visíveis, configurando uma enorme diversidade. Na sexta parte analisamos algumas dimensões das condições de vida da população, onde revela um alto índice de pobres, evidenciando os reflexos da contradição de um Território construído historicamente à base das grandes propriedades da terra e de um Estado que institucionaliza o conformismo político através da estatização do clientelismo. Na sétima e última parte apresentamos dados gerais relativos aos aspectos físicos (clima, solo e declividade) e da sua organização política e administrativa denotando uma enorme heterogeneidade na composição dos municípios do Território.

No segundo capítulo, apresentamos uma análise política da Política de Desenvolvimento Territorial, quando, num primeiro momento, recuperamos os preceitos teóricos e metodológicos que originaram a política e também descrevemos sua implantação no Brasil através do PRONAT – Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Num segundo momento, discutimos teoricamente os principais eixos que norteiam a proposta de desenvolvimento territorial: desenvolvimento no contexto dos programas governamentais, território como unidade de planejamento, gestão e participação social, capital social e empoderamento, institucionalidade, sujeitos da política. Para encerrar, refletimos sobre a cultura política como fetiche da igualdade social e o clientelismo como cenário da política.

No terceiro capítulo, apresentamos a institucionalização da Política de Desenvolvimento Territorial Rural e seu desdobramento e materialização no Território da Cidadania Paraná Centro. Começamos apresentando dados gerais que configuram a implementação do programa no Brasil e no Paraná e também realizamos uma descrição dos fatos que marcaram o surgimento do Território Paraná Centro. Em seguida, analisamos a gestão social da política, tendo como foco tanto os espaços de materialização, como também a participação dos atores e instituições nesses espaços. Seguimos com a discussão sobre os investimentos priorizados pelos atores, abordando a situação e o uso destes, incluídos seus impactos no Território; na quarta parte, apresentamos uma caracterização dos sujeitos prioritários da política e a sua relação com os investimentos. Na sequência, discutimos o olhar dos sujeitos sobre a materialização da política no Território Paraná Centro. No sexto item, é feita uma síntese crítica dos resultados relacionados com os principais pontos que embasam a política.

No quarto e último capítulo, analisamos e refletimos teoricamente as orientações e direções políticas e ideológicas da Política de Desenvolvimento Territorial Rural em sua relação com o Estado e com a sociedade. Também procuramos compreender o papel e o interesse do Estado e dos agentes privados em uma relação escalar, dentro do contexto desta política. O capítulo está dividido em duas seções: na primeira, procuramos trazer a concepção de território utilizada pelo Estado, enquanto instrumento de planejamento, bem como analisar suas relações com os estágios atuais de penetração do capitalismo (homogenização, hegemonia, integração e polarização). Na segunda seção, contextualizamos o DTR dentro das perspectivas teóricas do panorama rural contemporâneo, enfocando o estudo da política sob a ótica das teorias pós-modernas a partir de uma breve discussão sobre essas teorias e suas relações com o DTR. Por último, faremos uma análise do DTR observando suas ligações com os governos neodesenvolvimentista e as políticas neoliberais.

## **1 O TERRITÓRIO DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO: CONCENTRAÇÃO DE TERRAS, MANDONISMO E POBREZA**

Este capítulo tem como proposta apresentar uma visão panorâmica do território Paraná Centro composto de 18 municípios onde vai ser materializado a política de Desenvolvimento Territorial Rural. Abordaremos os aspectos históricos, econômicos, sociais e físicos, condições estas imprescindíveis para o estudo e o entendimento de políticas com abordagens territoriais, conforme aponta Saquet (2010).

No decorrer do texto faremos uma análise sobre os fatos/dados/conflitos que marcam a territorialização do território, “território” este que teve sempre uma história negada, escondida e esquecida, um território economicamente votada para a escala externa baseado na concentração de terras e consequentemente e de poder. Um território rico e com uma fantástica diversidade de povos e culturas, porém também negados e esquecidos pelo poder político através das políticas públicas.

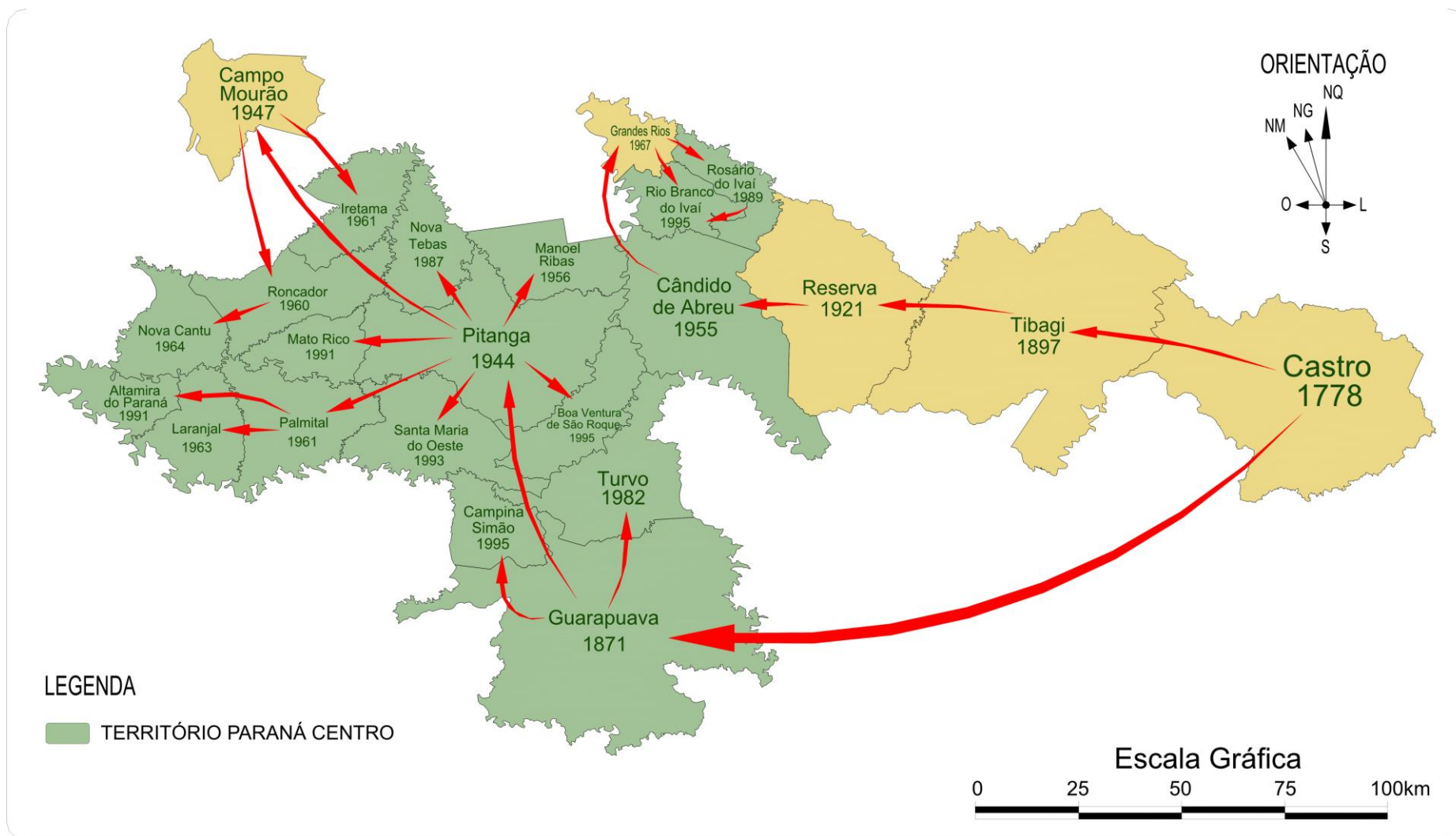
O capítulo está dividido em oito subcapítulos, sendo que no primeiro analisaremos o aspecto histórico da ocupação e organização do espaço produtivo e social do território. No segundo discutimos as utopias, conflitos, lutas e resistências que marcam a história dos habitantes pela posse/ocupação da terra. No terceiro ponto é abordado um panorama atual do território em relação à dinâmica populacional, econômica e social. No quarto e quinto subcapítulo é apresentado um panorama produtivo e social do espaço rural do Território Paraná Centro, enfatizando as diferenças entre os diversos grupos sociais que configuram a diversidade da realidade do território. No sexto subcapítulo, analisamos as dimensões das condições de vida da população, com ênfase no índice de desenvolvimento humano e na pobreza. No sétimo discutimos as características físicas e ambientais que configuram a heterogeneidade do território. O capítulo é encerrado com a configuração dos aspectos em relação a organização política e administrativa da unidade de planejamento da Política de Desenvolvimento Territorial Rural.

### **1.1 A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO E A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO PRODUTIVO: ORIGENS DA CONCENTRAÇÃO DE TERRAS E DO PODER**

A organização dos espaços originados segundo a lógica da dependência colonial, como é o caso do Brasil, de acordo com Silva (2002), está calcada na exploração de recursos naturais e em objetivos geopolíticos, ambos interdependentes, já que ao assegurar a posse de

territórios em disputa por vários países colonizadores, garantem-se também as condições de exploração de suas riquezas naturais. A autora ressalta que a crescente ocupação do território brasileiro, durante o período colonial, foi movida pelo incremento das atividades econômicas geradas a partir das necessidades e da satisfação do mercado externo. Aos espaços onde ocorria a exploração de produtos interessantes à formação da renda colonial para a metrópole portuguesa, agregavam-se espaços marginais caracterizados por desenvolverem economias subsidiárias que funcionavam como sustentáculo da economia principal. Tal processo de ocupação e distribuição populacional no território paranaense teve íntima relação com a distribuição dos recursos naturais e seus momentos de valorização. A ocupação da região de Guarapuava e a organização desse espaço produtivo é a “expressão geográfica da expansão da estrutura econômica dependente e exportadora, que se apropria tanto dos recursos naturais como do trabalho da população local a fim de atender os interesses do mercado que integra” (SILVA, 2002, p.11).

O recorte territorial “Paraná Centro” tem sua origem no município de Guarapuava e faz parte da região do Paraná denominada pela historiografia como “Paraná Tradicional”. De acordo com Wachovicz (2000), esta é a região do ouro de lavagem, do tropeirismo, da erva-mate e da madeira. Antes de sua emancipação política em 1871, como conta Abreu (1986), o município de Guarapuava compreendia o território entre os rios Iguaçu, Paraná e Ivaí. Além destes últimos, os territórios dos atuais municípios de Grandes Rios, Cândido de Abreu e uma parte de Reserva depois também foram integrados e deram origem a outros municípios que hoje pertencem ao Território Paraná Centro. Os Municípios que foram emancipados deste núcleo são: Cândido de Abreu, Rosário do Ivaí e Rio Branco do Ivaí (Mapa 02).



MAPA 02 – DINÂMICA EMANCIPATÓRIA DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO  
 Organização: Favaro (2011). Elaboração: Elizandro Fiuza Aquino (2011).

Após a emancipação de Guarapuava do município de Castro, em 1871, o primeiro município – o que se configura atualmente como Território Paraná Centro – a se emancipar foi Pitanga, em 1943, que diretamente, originou outros seis municípios: Manoel Ribas, Palmital, Nova Tebas, Mato Rico, Santa Maria do Oeste e Boa Ventura do São Roque e, indiretamente, originou mais outros cinco municípios: Roncador, Iretama, Altamira do Paraná, Nova Cantu e Laranjal. Guarapuava originou mais tarde também mais dois municípios: Turvo e Campina do Simão.

Município	Data de Emancipação	Município de Origem
<b>Guarapuava</b>	1871	Castro
<b>Pitanga</b>	1943	Guarapuava
<b>Cândido de Abreu</b>	1955	Reserva
<b>Manoel Ribas</b>	1956	Pitanga
<b>Roncador</b>	1960	Campo Mourão
<b>Iretama</b>	1961	Campo Mourão
<b>Palmital</b>	1961	Pitanga
<b>Altamira do Paraná</b>	1963	Palmital
<b>Nova Cantu</b>	1964	Roncador
<b>Turvo</b>	1982	Guarapuava
<b>Nova Tebas</b>	1987	Pitanga
<b>Rosário do Ivaí</b>	1989	Grandes Rios
<b>Mato Rico</b>	1991	Pitanga
<b>Laranjal</b>	1991	Palmital
<b>Santa Maria do Oeste</b>	1993	Pitanga
<b>Rio Branco do Ivaí</b>	1995	Rosário do Ivaí e Grandes Rios
<b>Campina do Simão</b>	1995	Guarapuava
<b>Boa Ventura do São Roque</b>	1995	Pitanga

QUADRO 02 – MUNICÍPIOS ATUAIS DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO, COM DATA DE EMANCIPAÇÃO E MUNICÍPIO DE ORIGEM

Organização: Favaro (2011).

No subcapítulo a seguir, apresentaremos, de forma panorâmica, o contexto histórico e econômico do surgimento do território do Território da Cidadania Paraná Centro.

Iniciaremos a apresentação com dados históricos da formação do território, em seguida, analisaremos os ciclos econômicos que marcaram o território, que foi iniciado pelo ciclo da erva-mate, seguido pelo ciclo das safras de porcos e encerrado com o ciclo da madeira. Para finalizar este subcapítulo, discutiremos a década de 1950, marcada pela chegada dos imigrantes e pela “modernização” da agricultura, que configurou o contexto histórico e a reconcentração de terras presente atualmente no Território da Cidadania Paraná Centro.



### 1.1.1 Formação da sociedade campeira: a raiz da concentração de terras e do poder do território

Para Abreu (1986), historicamente, o primeiro marco a ser considerado em relação à ocupação da região de Guarapuava foi o risco de perda do território, ameaçado pelos espanhóis com a anulação do Tratado de Madrid<sup>3</sup>, quando Portugal e Espanha voltaram a discutir suas fronteiras na América. Este fato fez do período de 1761-77 uma época de grandes tensões para os dois países. Para a autora, foi nesse íterim (1765) que Portugal ordenou que expedissem bandeiras de reconhecimento e ocupação dos vales do Iguaçu (Rio Grande do Registro), do Ivaí, do Piquiri e dos sertões do Tibagi, nome pelo qual era conhecida a bacia oriental do Rio Paraná, até encontrar a serra de Apucarana.

Para cumprir essas determinações, o governo de Portugal enviou a Paranaguá Afonso Botelho de Sampaio e Souza, com instruções de organizar as bandeiras que deveriam marchar para o Oeste. Foi de uma dessas bandeiras – a comandada pelo capitão Antonio da Silveira Peixoto – que fez parte o tenente Cândido Xavier de Almeida, o “descobridor” dos Campos de Guarapuava (9 de setembro de 1770). A região permaneceu abandonada até a vinda de D. João (1808), quando então se tomaram providências para sua ocupação. No processo de fixação do homem em terras guarapuavanas implicaram fatores vinculados não só à política, mas também à economia. Essa ocupação, assim como em outras partes do território brasileiro, esteve ligada à exploração das riquezas naturais, à agricultura de autoconsumo e à criação de gado, além de também ter caráter de defesa do solo contra os espanhóis. O Príncipe Regente D. João, ao expedir a Carta Régia de 1º de abril de 1809, endereçada ao capitão general de São Paulo, determinava o aproveitamento das riquezas naturais da região, a catequese dos índios, o estabelecimento de comunicação com o sul, por onde subiriam os mares que lá se criavam em grande escala e o povoamento das fronteiras com o Paraguai (ABREU, 1986).

Para esse fim, criou-se em São Paulo a “Junta Real da Expedição e Conquista de Guarapuava”, que convocou “povoadores” voluntários e organizou em Curitiba um batalhão de milicianos. O comando Real da Expedição Colonizadora dos Campos de Guarapuava foi entregue ao tenente-coronel Diogo Pinto de Azevedo Portugal e o posto de subcomandante foi ocupado pelo tenente Antonio da Rocha Loures. Como missionário encarregado da catequese, nomeou-se o padre Francisco das Chagas Lima. Com trezentas pessoas, entre soldados, colonos e escravos, a expedição seguiu à picada aberta pelo guarda-mor Francisco

---

<sup>3</sup> O Tratado de Madrid foi firmado na capital espanhola entre D. João V de Portugal e D. Fernando VI de Espanha, a 13 de Janeiro de 1750, para definir os limites entre as respectivas colônias sul-americanas (WACHOWICZ, 2002).

Martins Lustosa, e em 17 de junho de 1810, saiu próxima às cabeceiras de um rio que se denominou “Coutinho”. Como forma de defesa do território, o comandante ergueu o forte “Atalaia”, onde se construíram as primeiras casas para abrigar as tropas e as famílias que chegavam. Administrativa e judicialmente a nova povoação passou a pertencer à Castro (PR). Os conflitos com os índios neste período foram constantes.

A mesma Carta Régia de 01 de abril de 1809, que determinou a ocupação definitiva dos Campos de Guarapuava através das sesmarias, igualmente definiu a repartição dos terrenos devolutos em pequenas “porções” aos povoadores pobres. As primeiras concessões foram feitas às pessoas que acompanharam a expedição colonizadora, bem como para fazendeiros dos Campos Gerais que haviam colaborado com ela (com cargueiros, animais, bois de corte, etc.). A doação de sesmarias era feita a quem pudesse cultivá-la, e para isso era preciso possuir escravos. Em pesquisa realizada por Abreu (1986, p.42), relata-se que os dados não confirmam que em Guarapuava fosse observado esse pormenor: “a terra, tudo indica, constituiu apenas objeto de doação ou de mera ocupação”.

De acordo com a lei estabelecida pela Coroa Portuguesa, o tamanho de uma sesmaria seria de “uma légua de testada por três de comprimento” ou cinco mil e quatrocentos alqueires de terra. Outras medidas consistiam numa superfície de uma légua e meia em quadra, o equivalente a quatro mil e cinquenta alqueires<sup>4</sup> de terra. As sesmarias distribuídas em terras guarapuavanas deveriam seguir estas medidas (ABREU, 1986).

Gomes (2009) ressalta que as sesmarias só eram concedidas àqueles que podiam comprovar que tinham condições de lavrar ou criar na terra, ou seja, aos que já se estabelecessem com este objetivo. Porém, o direito de dispor das terras do reino era delegado somente aos que tinham posses. Os escravos que vieram junto com a expedição, por sua vez, não vieram impulsionados por suas vontades próprias, mas pela ambição de fazendeiros que visavam garantir mais terras, sem não entanto abdicarem da vida nos grandes centros econômicos em que residiam. Para a autora, “há, portanto, na raiz da concentração de terras da região de Guarapuava, a desigualdade de poderes instituída já na época do Império” (p.111). A concessão de sesmarias foi suspensa pela Resolução de 17 de julho de 1822. As terras passaram então a serem adquiridas através das posses ou ocupação, estabelecendo-se latifúndios maiores que os formados pelas sesmarias.

Para Vecchia (2000), o ano de 1846 pode ser tomado como a data que assinala o limite máximo que chegou a sociedade paranaense tradicional, na sua expansão originada na

---

<sup>4</sup> Alqueire: unidade de medida de superfície agrária equivalente no sul do Brasil a 2,42 hectares ou seja 24.200 metros quadrados.

área Paranaguá/Curitiba, a partir dos meados do século XVII. Foi durante esse século que a área do litoral e do planalto curitibano acabou sendo povoada, mas no século XVIII ultimou a ocupação dos campos gerais e, no século XIX expandiu-se para os campos de Guarapuava e Palmas. Este século, portanto, representou a penetração para o interior, com a expansão dos fazendeiros de gado sobre a totalidade dos campos do Paraná, solidificando a manutenção da grande família patriarcal, escravocrata e latifundiária.

A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, regulamentada pelo Decreto nº 1318, de 30 de janeiro de 1854, chamada de “Lei de Terras e Colonização” determinou a privatização das terras que gerou uma expropriação em massa de agricultores, cujos efeitos acarretaram problemas futuros para a economia e organização social do Brasil. A abordagem mais importante da lei foi a distinção das terras pertencentes ao Estado, denominadas como “devolutas<sup>5</sup>”, como também a representação do marco inicial de legitimação das propriedades, que passaram a adquirir expressão de preços. Isto porque, somente a posse ou a simples ocupação da terra, não garantiam a sua validade jurídica. Para legalizá-la tornou-se necessário atribuí-la um valor monetário, ditado pelo mercado. A estrutura fundiária da região de Guarapuava obedeceu às determinações da Carta Régia e à Lei nº 601, de 1850, que pôs fim ao regime de terras anteriormente adotado e estabeleceu que as terras devolutas ficassem sujeitas ao processo de medição e legitimação para venda à particulares (ABREU, 1986).

Para Silva (2002), a expansão da sociedade campeira formada pela população que se dedicava ao comércio e transporte de gado, para o terceiro planalto paranaense através do sistema de sesmarias deu origem às propriedades da região, instituindo grandes latifúndios. As posses iniciais foram ratificadas pela Lei nº 601, de 1850, que estabelecia o registro obrigatório das terras possuídas. O registro das propriedades na região de Guarapuava, que não possuía órgão público competente para realizá-lo, deu-se pela ação da Igreja Católica. Abreu (1986) relata que o sistema conhecido como “Registro do Vigário” dava poderes aos vigários responsáveis pela paróquia para agir conforme os agentes de governo. Os vigários eram os responsáveis pelas escrituras dos livros de registro, que eram por eles abertos, numerados, rubricados e encerrados.

Silva (2002) enfatiza que a organização espacial da sociedade campeira, de origem luso-brasileira, era mantida pelo patriarcalismo e pelos casamentos interfamiliares, ou seja, por condutas sociais e modos de vida específicos que ajudavam na manutenção da grande propriedade. Para a autora, um importante fator que deve ser destacado para a compreensão

---

<sup>5</sup> Terra de Volutas: são terrenos públicos, ou seja, propriedades públicas que nunca pertenceram a um particular, mesmo estando ocupadas (OLIVEIRA, 1987).

da construção da cultura local desse período, era o isolamento da sociedade que habitava os Campos de Guarapuava em relação a outras cidades e às sedes de poder do governo. Não existiam, até meados do século XX, estradas e ferrovias que facilitassem a comunicação e o intercâmbio com outras populações e com outra economia que não fosse aquela caracterizada pelas picadas, pelos trajetos das tropas de mula e pelos contatos com os grupos indígenas. Os fazendeiros, sempre envolvidos em conflitos com os grupos nativos da região, criaram na “grande fazenda” uma economia autossuficiente, bem como mecanismos de proteção que garantiam a sobrevivência de seus estabelecimentos e a hegemonia de sua cultura em relação aos grupos indígenas.

Silva (2002), apoiado nos estudos de Abreu (1968) em relação à formação da sociedade campeira, aponta a origem da “dependência” e do “clientelismo” dos agregados e escravos em relação aos fazendeiros.

A casa da grande fazenda era a morada principal do fazendeiro, embora possuisse também uma casa na cidade. Era na fazenda que se estabelecia sua vida cotidiana, rodeado de “peões”, que eram seus agregados e escravos. Estabelecia-se uma interdependência, na qual os agregados garantiam a legitimação e proteção da posse das terras dos fazendeiros, os quais lhes beneficiavam com o uso das terras que não tinham posse, possibilitando sua existência. Essas relações de interdependência não eram criadas e mantidas nas trocas monetárias, mesmo porque o capital circulante era pequeno, mas em **trocas de favores, fidelidade e lealdade** (SILVA, 2002 p.04, grifo nosso).

De acordo com Silva (2002), em meados do século XIX, foi inaugurado um novo caminho que consolidou a inserção de Guarapuava na atividade tropeira. Com a abertura do "Caminho das Missões", a região tornou-se rota de passagem das tropas<sup>6</sup> vindas do Rio Grande do Sul para a Feira de Sorocaba, em São Paulo. O comércio sulino de gado trouxe riquezas para a região, bem como estimulou a frequência de visitantes tropeiros para as invernadas, transformando os hábitos de parte da sociedade campeira que havia se integrado à atividade tropeira. Conforto, artigos de luxo e da moda dos centros gaúchos e paulistas foram incorporados à sociedade local. É importante ressaltar que, embora a atividade tropeira tenha provocado certa estratificação entre os fazendeiros, dividindo-os entre os que se integraram no comércio de gado e os que não conseguiram esta inserção, a composição étnica da sociedade da época ainda era de brancos de origem luso-brasileira, de índios – praticamente exterminados nos conflitos recorrentes – e de um pequeno efetivo de negros oriundos do

---

<sup>6</sup> O “ciclo das tropas” começou em 1731 e se esgotou na década de 1870, quando as construções das estradas de ferro do café em São Paulo, desvalorizam o muar como meio de transporte. Durante o período desse ciclo, as fazendas de criação de gado e invernação de muas, estendem-se por todas as regiões de campos naturais do Paraná, campos que vão desde Curitiba, Campos Gerais, aos campos de Guarapuava e de Palmas, numa ocupação fundamental do território paranaense, até as fronteiras do Rio Grande e Argentina (LACHESKI, 2009).

período escravista, já que a pecuária extensiva não exigia grande quantidade de mão-de-obra escrava.

As relações de poder “político” do fazendeiro são apontadas por Silva (2002):

O fazendeiro pecuarista era a figura central das redes de interdependência da época. Concentrava a posse da terra, captava a riqueza nela produzida, explorava o trabalho de quem estava excluído da condição de proprietário e, além disso, **mantinha o poder político legitimado pela sociedade da época**. A autoridade mantida nas relações de dominação não era resultado apenas da força física ou econômica, mas estas eram acrescidas por motivos afetivos, valores morais, religiosos e comportamentos sociais que constituíam a capacidade de obtenção da legitimidade da autoridade e domínio da aristocracia fazendeira (SILVA, 2002, p.05, grifo nosso).

Abreu (1986) aponta que o enriquecimento de muitos fazendeiros através do comércio do gado fez com que esta classe se subdividisse em algumas hierarquias: a) classe alta: formada pelos ricos proprietários e tropeiros; b) classe média: representada pelos fazendeiros que não auferiam grandes lucros financeiros; c) classe baixa: formada por agregados e escravos, sendo os agregados trabalhadores livres que geralmente eram parentes próximos do fazendeiro (tios, sobrinhos afilhados e encostados), mas subordinados economicamente a ele. Contudo, a posição social destes era mais elevada que a dos escravos, massa servil que ocupava o degrau mais inferior da escala social.

As famílias fazendeiras, no domínio de seus campos, criaram uma economia quase autossuficiente. Gomes (2009) relata que os fazendeiros se apoiavam no trabalho familiar e no auxílio dos agregados, contudo, a mão de obra principal era a dos escravos (índios ou negros). Com a lã de seus carneiros, fabricavam o pano de suas roupas. Com a madeira de seus capões, construía suas casas e mobílias. Do couro de seus gados faziam os aparatos que eram utilizados para as atividades campeiras, os arreios, lombilhos, xergas, bucais, sinchas, botas, etc. A agricultura de autoconsumo era realizada nas áreas de matas, predominantemente pelos agregados e escravos, destacando-se a produção do feijão, milho, mandioca e a criação de animais pequenos como porcos, dos quais reservavam a banha e a carne. Para essa produção, era feita a derrubada da mata, a queimada e, por fim, a roça. Buscava-se reservar as áreas de Catanduva (capões de araucária e imbuías), já que estas não apresentavam o solo adequado à plantação e buscava-se o mato branco, área reconhecida pelos caboclos como solos de boa qualidade para a produção agrícola. Além da agricultura de autoconsumo, o caboclo coletava na mata a erva mate, planta nativa que durante o século XIX e início do século XX, além de ser uma alternativa de renda à pecuária, configurou-se como principal produto de exportação do Paraná (MARTINS, 1995).

A decadência da atividade tropeira, aconteceu conforme Silva (2007, p.44) em razão de uma conjunção de fatores:

Dentre eles, foram decisivos a diminuição do mercado de muare (com o surgimento de outros meios de transportes, como as ferrovias), **a crescente importância de Curitiba como centro administrativo e econômico estadual** (com base em outras atividades e grupos econômicos, como os industriais), a perda do mercado de criatórios do Rio de Janeiro e de São Paulo para outras zonas de criação, a queda da produção de gado etc. (grifo nosso).

Nesse contexto, conforme a autora, os grupos hegemônicos campeiros aos poucos foram também perdendo o seu poder econômico, o qual foi adquirido em decorrência do tropeirismo. O declínio permitiu, entretanto, ainda que em poucos casos, que parte do capital acumulado ou de giro até então empregado na atividade tropeira, passasse a ser empregada em outros setores, tais como: na economia ervateira, que comandava as exportações da Província (segunda metade do século XIX) ou na industrialização da madeira (matas de araucária), que ganhou expressão no fim do século XIX. Além disso, também foi empregado em outras atividades industriais, instigadas pelos imigrantes europeus e acompanhadas por esses novos investidores do setor. Alguns fazendeiros diversificaram suas atividades para além do meio rural, investindo, por exemplo, em casas de comércio nos núcleos urbanos (SILVA 2007).

No dia 17 de julho de 1852, o povoado Nossa Senhora de Belém foi elevado à categoria de vila, e em 2 de maio de 1859 foi criada a comarca de Guarapuava. A Vila Nossa Senhora de Belém foi desmembrada do município de Castro e recebeu foros de cidade no dia 12 de abril de 1871, pela lei nº 271.

No subcapítulo a seguir, apresentaremos os ciclos econômicos que marcaram a história do território, ressaltando que os mesmos não são exclusivos em cada momento, pois há concomitância e paralelismo desses ciclos, porém, com formas e intensidades diferentes, o que é importante perceber não é o produto em si, mas forma da reprodução do capital, a exploração do trabalho, tendo como característica comum entre eles que é produzir “*in natura*” para o mercado externo sem o beneficiamento/agro industrialização dentro do território.

#### 1.1.2 Os ciclos econômicos no Paraná Centro: a erva-mate, a suinocultura e a exploração madeira

No final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, os produtos de maior expressividade na economia do Território Paraná Centro foram a erva-mate, a suinocultura e a madeira. Todas estas atividades eram baseadas na exploração da força de trabalho de caboclos e índios. Os intermediários (compradores, madeireiros, safristas) levavam a produção para ser

beneficiada e/ou transformada, em outros municípios que não pertenciam ao recorte territorial em questão, inferindo valor agregado e consequentemente gerando arrecadação de impostos para estes locais, que aos poucos se modificavam. Krüger (2010, p.139), principalmente em relação à exploração da erva-mate e da madeira, afirma que este extrativismo “deixara apenas miseráveis: caboclos rarefeitos, seminômades nas matas”.

As atividades extrativas vegetais desenvolveram-se paralelamente à atividade tropeira na região, e durante muito tempo, a extração da erva-mate foi desempenhada por uma população marginal ao sistema tropeirista, composta por aqueles que não conseguiram, através da posse da terra, ascensão econômica e social (BARTHELMESS<sup>7</sup>, 1962 *apud* SILVA, 2002). Embora a produção da erva-mate tenha sido significativa em termos regionais, pois durante os primeiros anos do século XX passou a ser a principal atividade econômica da região, sua importância era insignificante na escala nacional, já que o Governo Central estava mais preocupado com a produção do café. Porém, para o Estado do Paraná, conforme aponta Gomes (2009), a erva-mate foi economicamente muito significativa, em especial entre 1830 e 1930, sendo a principal fonte econômica de exportação. A produção e comércio com a Argentina, o Uruguai e o Chile foram bastante intensos no período. Apesar de algumas quedas relacionadas aos fatores externos, em cem anos, a erva-mate foi o sustentáculo econômico no Estado, sendo inclusive, um dos elementos responsáveis pela emancipação do Paraná do domínio jurídico-político de São Paulo. Foi também base para a construção da primeira ferrovia do Estado, para a melhoria de estradas e para a criação da Universidade Federal do Paraná.

A produção esteve em alta até 1930, quando entrou em estagnação. Gomes (2009) relata que na região de Guarapuava a extração e comércio da erva-mate funcionaram como uma fonte complementar à pecuária e à agricultura de autoconsumo. Devido às suas características de cobertura florestal, a região detinha grande quantidade de ervais nativos integrados ao bioma de Araucária, nas áreas entre os rios Piquiri, Ivaí, Iguaçu e Uruguai. A autora enfatiza que na região de Guarapuava não havia grandes engenhos de beneficiamento, fazendo com que depois da colheita e secagem, a erva fosse transportada para os engenhos de Morretes, Curitiba, Antonina e Paranaguá ou diretamente para o Uruguai, Argentina e Chile. A ausência de estradas e de transportes adequados impedia que Guarapuava auferisse ganhos neste ramo econômico com a mesma ênfase que Curitiba. Enquanto em Guarapuava

---

<sup>7</sup> BARTHELMESS, Artur. Ocupação e organização do Paraná Velho. In.: **Boletim Paranaense de Geografia**. (7). Curitiba; AGB, 1962.

predominava a extração e o preparo rudimentar, em Curitiba a erva-mate era beneficiada e industrializada, aumentando o valor agregado do produto.

Outra situação, mencionada por Gomes (2009), era a escassez dos meios de circulação e de comunicação da região, que contava apenas com alguns caminhos adentrando a densa mata, fato que contribuía para denúncias de contrabando de erva e também de madeira por parte de paraguaios e argentinos, que ocuparam durante muito tempo a região, utilizando-se de mão de obra cabocla e indígena de maneira exploratória. Para a autora, a dificuldade de acesso também exigia um deslocamento de transporte por vias de circulação que impediavam a taxa de impostos, como é o caso de exportação da erva de Guarapuava para São Borja, Rio Grande do Sul, que era feita por meio do Rio Uruguai, impossibilitando a quantificação do produto e o recolhimento de impostos pelo governo. Estudos sobre os trabalhadores do mate refletem uma situação muito comum até um passado recente neste território: o europeu colonizador aproveitava-se do conhecimento nativo das populações livres, tais como os bugres (como eram definidos os indígenas da época) e/ou mestiços (caboclos), os quais independentemente da etnia, compunham a massa de trabalhadores pobres, em oposição à elite fazendeira. Aproveitar-se das informações destes grupos era necessário para a exploração da erva-mate, já que tal atividade exigia o conhecimento sobre o espaço, bem como o seu escoamento exigia o conhecimento dos rios. Para essa massa de população pobre que se avolumava, estas relações reforçavam a forma de sobreviver à margem da sociedade elitista hierárquica que se consolidava (GOMES, 2009).

Durante as três primeiras décadas do século XX, as medidas intervencionistas e os fatores externos garantiram ao Paraná o comércio efetivo da erva-mate, que se limitou definitivamente em 1930, devido aos seguintes fatos: a) em 1913, a Argentina iniciou o cultivo da erva mate em seu território; b) a primeira Guerra Mundial, que provocou a queda geral das exportações; c) a qualidade do produto brasileiro passou a ser inferior, devido ao tipo de beneficiamento; d) a comercialização predominante passou a ser do mate não beneficiado; e) as políticas estavam voltadas ao café do norte do Paraná, que nascia como uma importante fonte econômica (COSTA, 1995; WACHOWICZ, 2002; PADIS, 2006; GOMES, 2009).

Em uma parte da unidade territorial que hoje constitui o Paraná Centro, as áreas de erva-mate nativa existentes, quase sempre juntamente aos pinheirais, foram sendo sistematicamente reduzidas com o avanço, inicialmente, das safras de porcos e, posteriormente, das serrarias.



A suinocultura em sistema de safras foi de grande importância econômica para o território e envolvia uma cadeia de atores: criadores de forma extensiva, safristas, compradores de porcos, porcadeiros e frigoríficos. Havia, pois, uma pluralidade de participantes, o que fazia com que a economia se movimentasse na região. No começo da década de 1940 era o plantio de roças e a engorda de porcos a principal atividade econômica em toda a região, envolvendo principalmente os municípios de Pitanga, Palmital, Laranjal, Campina do Simão, Turvo, Santa Maria do Oeste, Roncador, Boa Ventura de São Roque, Mato Rico e Altamira do Paraná (CLEVE, 2010; MARCONDES, 2010; BACH, 2010).

De acordo com Bach (2010), este sistema de criação de porcos desenvolveu-se no Brasil entre os anos de 1800 e 1960. Os safristas durante os meses de março e abril, percorriam o interior dos municípios comprando porcos magros para serem engordados durante a safra de milho. Homens de posses e geralmente com poder e influência local, os safristas contratavam várias pessoas para derrubar grandes áreas de mata, onde faziam suas roças de milho. Quando o milho estava maduro, soltavam os animais. Esse sistema primitivo prevaleceu principalmente em regiões de terras devolutas que, muitas vezes, eram invadidas por porcadeiros. A atividade envolvia, além do safrista, que era o homem que possuía recursos, outras pessoas, como o comprador de porcos magros (preposto ou não do safrista), o feitor das roças e seus “camaradas” e os pequenos criadores que, em geral, tinham seus porcos soltos no faxinal, onde estes animais se alimentavam do pinhão, bolotas (sementes) de imbuia, canela, tarumã e de outros frutos. Janete Probst (2004, p.42) em seu livro “Campina do Simão: 100 anos de história 1904-2004”, descreve que “os porcos cresciam soltos no mato, sem assistência, sendo denominados de ‘baguás’ aqueles criados pelos camaradas mais pobres da região, inclusive pelos bugres”.

Entre os meses de junho e setembro, ocorriam as tropeadas quando a safra do pinhão e do milho havia terminado, bem como os porcos estavam gordos. Eram tropas de até mil porcos conduzidas a pé ou a cavalo, percorrendo de 6 a 7 quilômetros por dia, passando por caminhos sinuosos, picadas e atalhos, margeando os rios. Para essas viagens era emitida nota fiscal, na qual constava o número e destino dos porcos, que era exigida nos postos de fiscalização. Geralmente, o número de porcos que constava na nota fiscal era menor, uma vez que os fiscais tinham dificuldade para conferir. Os impostos recolhidos eram destinados principalmente aos municípios de Ponta Grossa e Jaguariaíva. Neste último, existia um grande frigorífico e uma fábrica de banha das indústrias Matarazzo de São Paulo (BACH, 2010).

No final da década de 1940, o ciclo dos safristas de porcos começou a declinar, quando a indústria da madeira avançou na devastação das florestas. A exploração desordenada

da madeira alterou a paisagem dessas regiões. Com as serrarias, vieram os caminhões e novas técnicas de criações de porcos, a peste suína clássica, a substituição da banha por óleos vegetais, a agricultura mecanizada e uma nova realidade social, encerrando esse ciclo. A criação de suínos soltos, de raças nacionais, no entanto, ainda persiste no Território, em propriedades de camponeses tradicionais para fins de consumo próprio de carne e banha, em especial em áreas de faxinais, com evidências nos municípios de Boa Ventura de São Roque, Turvo, Cândido de Abreu, Santa Maria do Oeste e Mato Rico.

A outra atividade extrativa vegetal explorada na região, conforme aponta Silva (2002), foi a madeira, a qual ganhou impulso a partir de meados da década de 1940, associada à conjuntura favorável criada a partir da Primeira Grande Guerra, que dificultou a importação da madeira europeia, valorizando a madeira paranaense. Assim, novamente, os interesses da região estiveram voltados em torno do extrativismo florestal, dando sequência tanto à tendência de exploração de recursos naturais, quanto à exploração da mão de obra dispensada pela crise da extração do mate, ocorrida na década de 1930.

Gomes (2009) relata que os serralheiros migraram do primeiro e segundo planaltos do Estado para a região de Guarapuava, atraídos pela imensa reserva de Florestas com *Araucária angustifolia*, o Pinheiro do Paraná. Parte das serrarias tinha uma base extrativa em Guarapuava e sua sede em outros municípios, principalmente em Ponta Grossa, mas também em outros estados brasileiros. De acordo com a autora em pauta, a região de Guarapuava, principalmente a partir de 1945, foi se tornando o centro mais importante de produção madeireira do Paraná. Concorreu também para a valorização no mercado da *Araucária angustifolia*, o advento das duas guerras mundiais, que forçaram a substituição das importações por produtos nacionais. Aliada a isso, estava a política de nacionalização do governo Getúlio Vargas, que buscava a transformação produtiva do Brasil, a integração regional, a industrialização e a urbanização, ampliando a demanda da madeira. No pós-guerra, a própria demanda da Europa, para sua reconstrução, expandiu o mercado da madeira paranaense, antes concentrado principalmente na Argentina (GOMES, 2009).

As serrarias foram se instalando no município a partir de 1940 e, em 1950, Guarapuava estava entre as áreas de maior produção madeireira do Estado. Durante os primeiros trinta anos de exploração, as técnicas e condições de trabalho eram bem precárias. Foi somente com o desenvolvimento da indústria madeireira e com a busca de novas formas de produção, em virtude da escassez e da demanda produtiva, que as empresas foram se transformando. Gomes (2009, p.225) descreve que a mão de obra das serrarias era formada:

Por diferentes grupos étnicos, colonos e caboclos. Essa mão de obra, geralmente, era daquelas pessoas que não encontravam trabalho na agricultura e ou na extração da erva-mate, ou ainda, que combinavam trabalho temporário na lavoura, com as empreitadas das madeiras, enquanto a mão de obra da extração da madeira não exigia qualificação especializada.

As observações de Gomes (2009) vão ao encontro do depoimento de Clemente Gaioski<sup>8</sup>, que relata que estes operários trabalhavam em condições precárias. Devido às suas “condições sociais”, eles se sujeitavam a gastar seus ganhos nos próprios armazéns das serrarias. Após o fechamento das serrarias esses operários se concentraram nas periferias das cidades maiores, ocasionando sérios problemas sociais.

Boa parte dos madeireiros, de acordo com Luz (1980), veio de outras regiões do próprio Paraná, da região Sul do Brasil, e/ou de outras localidades do país, tendo, portanto, que negociar a madeira com os fazendeiros locais que dispunham de imensas reservas florestais. Os mais capitalizados, conforme foram percebendo a escassez da matéria-prima adquiriram terras e/ou reflorestaram-nas com plantas exóticas entre elas o *pinus* e o eucalipto, para exploração futura constituindo em mais um elemento que justifica a concentração de terras no território. Os demais negociavam o “pinheiro-em-pé”, através de contrato. Conforme a matéria-prima se esgotava, ora migravam em busca de novas fontes, principalmente para o Mato Grosso, ora mudavam de ramo outros até faliem.

Gomes (2009) complementa que muitos madeireiros tinham contratos que eram feitos para 20 anos de exploração da madeira, entre elas o pinheiro, a imbuia e a canela. Caso o proprietário falecesse, continuava a valer o prazo do contrato. Encerrado o tempo, se a empresa ainda não havia explorado as madeiras, aí sim retornava para a família. De acordo com o estudo da autora, se identificou que geralmente não havia interesse em comprar as terras, revelando que não havia por parte dos madeireiros a reposição do que plantavam, por isso, adquirir as terras não era negócio interessante para eles.

Nem sempre esse processo era tão harmonioso, pois quando não havia interesse de venda dos pinheiros pelos donos de terras, alguns madeireiros “falsificavam” documentos ou ludibriavam as pessoas, forçando a venda dos pinheiros<sup>9</sup>. Turra Neto (2008) demonstra situações que ocasionaram vários conflitos, entre eles o caso em que no Governo Moisés Lupion (1947-1951 e 1956-1961), as terras devolutas do Paraná foram distribuídas a diferentes requerentes, sem que houvesse, por parte do Departamento de Geografia, Terras e

<sup>8</sup> Clemente Gaioski, nascido e morador de Pitanga, agente aposentado do IBGE, estudioso da história da região e explorador dos caminhos do Peabiru. Entrevista realizada dia 04 de junho de 2011.

<sup>9</sup> Discutiremos este assunto com mais detalhes mais adiante, por ocasião da descrição dos conflitos do Rio do Tigre ocorrido no município de Boa Ventura de São Roque.

Colonização, do governo do Estado, critérios claros para essa liberação. Como resultado, surgiram problemas relacionados à grilagem. De acordo com Gomes (2009), em Guarapuava, nesse mesmo contexto, a Indústria Madeireira João José Zattar S/A também adquiriu no Governo Lupion uma grande área florestada de araucárias para exploração. Contudo, ao doar as terras para a empresa, o governo ignorou a grande quantidade de posseiros que viviam na região em sistema faxinal. É interessante ressaltar que, como afirma Salles (2010), a família Lupion (Grupo Lupion) era proprietária de grandes quantidades de terra, além de ter sido proprietária de um dos maiores grupos madeireiros do estado, possuindo negócios com o interventor Manoel Ribas<sup>10</sup>.

Cirlei Francisca Carneiro Luz, em 1980, apresentou sua dissertação de mestrado no curso de Pós-Graduação de História da Universidade Federal do Paraná com o título: “A madeira na economia de Ponta Grossa e Guarapuava 1915-1974”, na qual traz dados muito interessantes sobre o ciclo da madeira e das madeireiras que atuaram em Guarapuava entre 1915 a 1974, período no qual houve a intensa exploração da mata nativa na região. Essa pesquisa apontou dados que podem nos ajudar a visualizar o número de estabelecimentos e suas atividades naquele momento histórico. As primeiras unidades madeireiras, predominantemente serrarias, aparecem em Guarapuava a partir de 1935. Num intervalo de 10 anos, estabelecem-se, no município, 30 unidades e, no final de 1974, já somam 356 empresas no ramo das serrarias, beneficiamento, escritório e depósito. Em Pitanga, foram implantadas no mesmo período 117 serrarias. De acordo com a autora, até 1960, boa parte das serrarias estava situada na região de Guarapuava. Porém, os escritórios e os beneficiamentos estavam em Ponta Grossa.

Ponta Grossa, embora não seja região produtora da madeira, apresenta neste momento como mercado comprador ou comercializador do produto procedente de Guarapuava, pois, de 189 firmas, 91,01% possui sua sede em Ponta Grossa. Por outro lado, Guarapuava apesar de ser região detentora de grandes reservas florestais de pinho, teve seu patrimônio florestal largamente explorado por firmas de fora, pois de 299 firmas ali instaladas, apenas 34,45% possuem sua sede em Guarapuava e 64,55% procedem de outros locais (LUZ, 1980, p.103).

Esses dados são muito importantes quando se pensa em desenvolvimento regional ou territorial. Embora abrigasse a maior fonte de matéria-prima, a região não obteve como retorno todo o capital gerado pelo comércio da madeira, principalmente porque boa parte da

---

<sup>10</sup> Manoel Ribas, filho de família tradicional de Ponta Grossa. Homem de confiança do Presidente Getúlio Vargas, permaneceu treze anos à frente do Governo do Paraná, ora como interventor de 1932 a 1934, ora como governador de 1935 a 1937, e outra vez como interventor de 1937 a 1945.

renda gerada foi destinada para fora dos arredores de Guarapuava, ou seja, para as sedes das referidas empresas. Ainda que os municípios produtores tenham acumulado algum capital, originado principalmente dos impostos sobre a exploração da madeira, além de, com o tempo, terem sido beneficiados pela atração de um conjunto de outras empresas, cujas atividades estavam diretamente vinculadas à madeireira, os ganhos foram relativos. Isso porque não houve distribuição dos lucros para o conjunto da população, já que esses ficaram concentrados nas mãos de alguns grupos madeireiros, que não reinvestiram nos municípios na mesma proporção em que espoliaram seus bens naturais. Situação não muito diferente ocorrido com a exploração de erva mate e suíno referido anteriormente.

Outro fator interessante a ressaltar é que essa caracterização gerou também alguns problemas para os municípios ditos produtores de madeira. Eles arcavam com custos de abertura e manutenção de estradas (bastante oneroso, pois as estradas necessitavam de reparos constantes, dado que eram, em sua maioria, de terra) e serviços públicos para a população trabalhadora das madeireiras (as atividades de derrubada e serragem das árvores utilizavam mão de obra que necessitava de serviços de saúde, segurança, educação, etc.) (LUZ, 1980).

Outro ponto é a relação política e a influência da indústria da madeira sobre os poderes nacionais, estaduais e municipais (executivos e legislativos). Luz (1980) cita o caso do município de Guarapuava, em 1949, como um exemplo da ligação do poder público municipal com o capital madeireiro. Naquele ano foi criado um imposto a incidir sobre as madeireiras, cujo fim exclusivo seria a manutenção das vias de transporte situadas na direção de reservas florestais. A par desse caso, a legislação tributária nacional do período facultava ao poder municipal isentar ou instituir impostos e o município de Guarapuava, por sua vez, optou por direcionar o recurso proveniente dos impostos recolhidos das madeireiras para a manutenção de estradas, a despeito de outras necessidades de investimentos no município. Este fato ratificou o papel do Estado como um coordenador subordinado dos interesses das serrarias, pois se estas conseguiram organizar seus interesses autonomamente de forma disciplinada, poderiam, por si só, coletar um fundo para a manutenção de tais estradas.

Durante a atividade madeireira, conforme afirma Silva (2002), embora tenham ocorrido algumas melhorias, principalmente em novas redes viárias para o transporte da madeira, foram muitos os fatores negativos que se observaram na região de Guarapuava. A autora, apoiada no estudo do IPARDES (1976), aponta que a organização da atividade madeireira formou uma concentração de população operária em torno das serrarias, longe da cidade. Assim, essa atividade não formava um forte mercado consumidor, e as unidades industriais permaneciam como elementos estranhos à região. Outro aspecto é o fato de que

foram principalmente os “grandes grupos econômicos” que monopolizaram a industrialização e as cotas de exportação do produto. Deste modo, um insignificante capital ficou na região, impedindo que se construísse algo definitivo e consistente e não garantindo a fixação da população, deixando como restos apenas a devastação das coberturas florestais. (SILVA 2002).

Para sintetizar os ciclos econômicos que marcam a formação do território, é interessante ressaltar que os mesmos não aconteceram isoladamente um do outro, mas sim, a partir de processo quase simultâneo e até mesmo, integrado em alguns casos. Todos esses ciclos tiveram situações comuns que contribuíram com a formação econômica, social e política, mas principalmente fundiária do território em questão, em especial no que se refere aos seguintes pontos: a) atividades baseadas na exploração da força de trabalho camponesa; b) produtos extraídos no território, porém beneficiados em outros municípios não pertencentes a este recorte, fator que não gerou valor agregado; c) fortalecimento das elites fazendeiras oriundas das sociedades campeiras portadoras do poder econômico e político do território; d) aumento das grandes propriedades de terra, principalmente em extensão de áreas e; e) marginalização da classe trabalhadora/camponesa. Essas situações constituíram o cenário para a entrada dos imigrantes no território e também para as políticas oriundas do processo de modernização da agricultura, como veremos a seguir.

### 1.1.3 Década de 1950: imigração, reconcentração das terras por meio do latifúndio e menosprezo da agricultura camponesa

Os interesses regionais em atrair imigrantes, principalmente estrangeiros, estavam centrados na necessidade da produção de alimentos, pois quase a totalidade da mão de obra existente esteve ocupada por muito tempo na atividade tropeira e na coleta da erva-mate. A exemplo de outros locais do Sul do país que buscaram reverter essa situação houve um grande incentivo para a vinda de colonos com tradição agrícola; contudo, as várias iniciativas não obtiveram êxito em Guarapuava até meados do século XX. Para Silva (2002), estudos realizados sobre o assunto atribuem o fracasso da colonização a vários fatores, entre eles: a) a sua implantação nas regiões de mata e não de campo; b) a utilização de técnicas inadequadas; c) a não adaptação do imigrante estrangeiro às condições naturais da região; d) o isolamento, as dificuldades de transporte e a precária estrutura dentro de uma conjuntura regional (falta de indústrias e comércio), o que não permitia que eles participassem de uma economia de mercado.

Os anos de 1950, de acordo com Silva (2007) apoiado nos estudos de Abreu (1986), constituem o marco da “mudança da estrutura agrária, levando-se em consideração a posse e o uso da terra nos séculos XIX e XX”, em Guarapuava. Diversos fatores fizeram com que a prática da pecuária extensiva e da agricultura tradicional fosse substituída, em parte, por uma pecuária mais mercantilizada e pela produção de grãos para o consumo interno e para a exportação.

Para Abreu (1986), essa “nova fase” se deu em função da ocupação das áreas de campos para o plantio, até então realizado nas áreas de matas; pela chegada da ferrovia e pelo asfaltamento da BR 277 (que ligava Ponta Grossa a Foz do Iguaçu, passando por Guarapuava) que facilitaram o escoamento da produção; pelo uso mais intenso da madeira, em virtude da organização de diversas serrarias e indústrias madeireiras (a partir da década de 1940, com o esgotamento da madeira no Primeiro e Segundo Planaltos), oferecendo maior dinâmica à economia local e regional e absorvendo mão de obra; e, sobretudo, em virtude da imigração estrangeira e das migrações internas (gaúchos e catarinenses, em especial).

Os imigrantes, chegados ao município em 1951, são considerados o grande diferencial nas relações socioeconômicas locais. Eram compostos de 500 famílias descendentes de alemães, iugoslavos, romenos, húngaros – seus membros denominados de Suábios do Danúbio – atualmente em forte processo de miscigenação na região. Com a ajuda do país de origem construíram colônias que formam hoje o distrito de Entre Rios<sup>11</sup>, mediante a compra de grande quantidade de terras, nas quais implantaram uma agricultura das mais modernas, além de importante infraestrutura e equipamentos urbanos (ABREU, 1986).

Abreu (1986) afirma que vários aspectos confluíram para o desenvolvimento, na época, de uma conjuntura nacional favorável, a partir de uma política agrícola de incentivo à produção de gêneros alimentícios para exportação e para o suprimento das necessidades do mercado interno, em conjunto com os incentivos estrangeiros, já que as terras e outros bens foram adquiridos com a ajuda financeira e creditícia alemã. Outros aspectos que tiveram influência foi a maior experiência no manejo agrícola trazida da Europa pelos imigrantes. A modernização dos sistemas produtivos dos suábios provocou na região de Guarapuava: a) um conflito da competição, que resultou na expansão da grande propriedade rural com muitos hectares de terras cultivados; b) melhoria dos rebanhos e pastagens; c) emprego de

---

<sup>11</sup> Entre Rios é distrito de Guarapuava, está localizado a 15 km da sede do município, entre os rios Jordão e Pinhão. Possui uma área de 95.000 hectares e população próxima a 10 mil habitantes, dos quais cerca de 2.500 são de origem suábia, distribuídos em cinco principais colônias: Vitória, Jordãozinho, Cachoeira, Samambaia e Socorro (SILVA, 2004).

equipamentos modernos; d) afluência de créditos bancários, que tornaram a região grande produtora agrícola, com base em produtos para exportação (ABREU, 1986).

A fixação dos imigrantes, bem como as melhorias por eles introduzidas, promoveu também a absorção das médias e pequenas propriedades pelas grandes, em parte em função da substituição da agricultura tradicional e da pecuária pela agricultura capitalista, consolidando o processo de revalorização das terras e sua concentração. Este processo fez parte do modelo de desenvolvimento que estava sendo implantado no Brasil, chamado de “modernização da agricultura”, mas também conhecido por “Revolução Verde”, que além de outras consequências, culminou com uma grande concentração de terras tanto no Paraná, como em todo o Brasil. Em Guarapuava, nesse período, as terras ainda estavam nas mãos das famílias tradicionais descapitalizadas e estavam desvalorizadas. Sem recursos financeiros, a venda das terras passou a ser, para estes, a melhor opção de recuperação econômica, mesmo que este fato tenha proporcionado crises de valores e de identidade (SILVA, 2007).

Além dos suábios, nos anos 1950 e posteriores, de acordo com Silva (2007), outros contingentes populacionais chegaram à região de Guarapuava, vindos do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina (descendentes de alemães e italianos) e de São Paulo e Norte do Paraná (descendentes de japoneses), atraídos pela abundância de terras e pela “política agrícola do governo federal”. Antes disso, outros imigrantes já haviam se fixado na região, como poloneses, ucranianos, russos, holandeses etc. Assim, a sociedade “guarapuavana” atual é aquela formada pela sociedade tradicional campeira e pelos novos grupos, migrantes (de outras regiões do Brasil e do próprio Paraná) e imigrantes estrangeiros.

É importante ressaltar que o modelo Suábio de imigração se deu principalmente em Guarapuava e em alguns municípios em torno deste, e também devido as condições sócio/econômicas já detalhada anteriormente, a forma de sua expansão (sucesso) ocorreu diferentemente de outras correntes imigratórias, que tiveram muitas dificuldades de sobrevivência. Portanto, este modelo não pode ser generalizado para os demais grupos imigratórios do território.

Para Brandenburg (1999), a vinda de imigrantes para a região não apenas representa o início de um “novo ciclo” para a agricultura, mas também a transformação das relações de produção latifúndio-servidão/escravismo. A mão de obra familiar tornou-se a mais importante da região e a formação de uma classe média rural seria o marco dessa fase que compreende o período de transformação da sociedade campeira tradicional. Segundo o autor, apoiado em estudos de Abreu (1986), em 1975, 81.45% da mão de obra ocupada era familiar. Para Brandenburg (1999), a chegada dos imigrantes e a redefinição dos limites do espaço social



agrário fizeram surgir novos núcleos populacionais, e com eles, foram recriadas as organizações comunitárias, intrinsecamente relacionadas à produção agrícola familiar. As comunidades encontram-se em torno das igrejas, dos centros de lazer, das escolas, etc., estruturas iniciais mínimas para a sobrevivência social. A localização espacial dos agricultores, contudo, não segue o modelo de vila ou vilarejo em que todos residem de forma agrupada, mas suas residências encontram-se localizadas nas propriedades agrícolas, que necessariamente não se encontram próximas ao marco de convergência, constituído pela infraestrutura comunitária.

Em razão da ocupação inicial da região de Guarapuava ter sido realizada por meio de grandes propriedades sesmarias e posteriormente retalhada com a crise da pecuária extensiva, os agricultores familiares não se distribuem homogeneamente pelo território. Seus núcleos localizam-se entre as grandes propriedades, próximos das encostas, ou nos morros. Os sistemas de produção implantados inicialmente pelos imigrantes reproduzem a prática inicial que se desenvolve em todas as regiões do Brasil, conforme nos mostra a bibliografia: foram do tipo extensivo e predatório. Ainda hoje se podem perceber nos morros, capoeiras com vegetação empobrecida, e nas áreas planas os poucos pinheiros remanescentes de uma floresta outrora densa e rica em araucária, podendo-se afirmar que a natureza parece estar sendo mais explorada que cultivada. Mas, se a exploração – e não o cultivo – foi uma prática dos desbravadores pioneiros da região, e depois dos imigrantes, é notória uma diferença qualitativa entre os caboclos. Se os imigrantes tiveram o mérito de introduzir novas técnicas agrícolas e novas fontes de organização do trabalho, os caboclos, por sua vez, foram mais harmoniosos em sua relação com a natureza. Esses, aliás, embora não ocupem a maior parte da área regional, são os mais numerosos<sup>12</sup>.

O menosprezo e a não valorização dos “caboclos”, “colonos” e “sertanejos” pela população oriunda dos sistemas da sociedade campeira é uma situação que foi constantemente percebida ao longo da história da região de Guarapuava. Essa constatação fica muito visível na leitura desses sujeitos feita por importantes historiadores e pesquisadores da região (não desprezando, a propósito, suas contribuições a respeito da cultura do território). Como exemplo, citamos as autoras Alcioly Therezinha Gruber de Abreu (1986) e Glacita Gruber Marcondes (2010), que em suas obras caracterizam esses sujeitos como sendo de “baixa

---

<sup>12</sup> Conforme dados da FUNDAÇÃO RURECO (1993), 67% da população da região é cabocla, 5% de descendentes de poloneses, 4% descendentes italianos, 4% descendentes alemães, 2% indígena, 1% de descendentes ucranianos e 17% outras.

cultura”, “sem conhecimentos”, “sem qualificação” e “ignorantes”. Analisamos algumas falas que confirmam essas percepções:

Apesar de todos os impulsos que deram novos rumos à economia municipal, a realidade socioeconômica da camada rural, de menor poder aquisitivo e com pouca ou nenhuma qualificação, deixa muito a desejar. Enfrenta as barreiras da miséria por causa de sua **baixa cultura** e da rigidez estrutural e institucional que lhe tolhem o poder de decisão. Vive na miséria porque não tem meios de produção (peste dos pequenos animais, solo exaurido), “não tem conhecimentos” e nem “orientação para se utilizar dos empréstimos bancários”. Quando chega a consegui-los não sabe empregá-los, e muitas vezes entrega a terra para saldá-los... **Essa população é semi-analfabeta por causa da evasão escolar rural**, da distância muitas vezes exagerada das escolas do interior, e inúmeras outras variáveis responsáveis pelo mau aproveitamento dos alunos na zona rural. Pode-se dizer que **o maior bloqueio do trabalhador agrário é a ignorância**, uma vez que a aceitação ou rejeição de novos métodos de vida quer no trabalho, quer na aquisição de bens de consumo ou na limitação da prole são fenômenos que estão intimamente ligados com o poder de decisão do indivíduo, que só existe onde há “certa cultura” (ABREU, 1986, p.213-214, grifo nosso).

Nesta citação observamos várias situações. A primeira é o desprezo pela sabedoria camponesa e o reducionismo do conceito de “cultura”, apenas ao nível de escolaridade ou de “posição social”, não levando em conta que cultura, de acordo com Lakatos e Marconi (1999, p.131), é “todo o complexo que inclui o conhecimento, as crenças, a arte a moral, a lei, os costumes e todos os outros hábitos e aptidões adquiridos pelo homem como membro da sociedade”. A segunda situação, que não é levada em consideração pela autora, é o “abandono” dos pequenos agricultores e da agricultura de autoconsumo pelas políticas públicas em todas as áreas (saúde, educação, crédito, assistência técnica, etc.). Em toda a sua história e, principalmente no período da “modernização da agricultura”, ao qual a autora se refere, tais políticas estiveram sempre a favor dos “grandes proprietários de terra” (LACHESKI, 2009).

Outra situação é o “descaso” com as práticas culturais desses agricultores, como é o caso dos “mutirões”, conforme apontado na citação abaixo:

Os lavradores mais pobres continuam com o velho costume do “mutirão” para o feitiço das roçadas e carpidas. Antes, realizava-se para suprir a escassez da mão de obra, agora ele é praticado como medida de economia, visando aproveitar o trabalho não remunerado de muitos vizinhos, durante um dia. Essa herança cultural vem desafiando todos os processos da dinâmica do desenvolvimento que vem ocorrendo em grande parte do município, nos últimos anos, onde há uma agricultura altamente produtiva com a introdução de insumos e moderna tecnologia (ABREU, 1986, p.118).

Os mutirões, de acordo com Antonio Cândido (1964), no livro “Os Parceiros do Rio Bonito”, que relata a vida dos caboclos chamados de “caipiras” no Estado de São Paulo, fundamentam um dos pontos importantes e característicos da vida cultural dos camponeses brasileiros, que consiste:

Essencialmente na reunião de vizinhos, convocados por um deles, a de ajudá-lo a efetuar um determinado trabalho: derrubada, roçada, plantio, limpa, colheita, malhação, construção de casa, fiação, matança de animais (porcos e bovinos). Geralmente os vizinhos são convocados e o beneficiário oferece alimento e uma festa que encerra o trabalho (CÂNDIDO, 1964 p.67).

Outra situação que podemos constatar é a posição que os autores tomam quanto à participação dos “camponeses” em movimentos sociais. Tomemos como exemplo, a citação de Gracita Gruber Marcondes contida no livro comemorativo aos 200 anos da fundação do município de Guarapuava, “200 anos de uma caminhada histórica: 1810-2010”, sobre a participação dos sertanejos na Guerra do Contestado. “Os sertanejos eram na grande maioria ignorantes, ingênuos e ligados às superstições e devoções católicas” (MARCONDES, 2010, p.233).

Estas formas de pensamento e julgamento esboçadas por alguns autores, embora controversas, ainda estão presentes nos dias de hoje e são de forma recorrente observadas em depoimentos de alguns dos entrevistados<sup>13</sup>, quando indagados sobre a razão da pobreza rural. Para eles, esses agricultores que denominamos de “camponeses tradicionais”, são as raízes da pobreza rural, pelo fato de não aceitarem se inserir ou até mesmo não conseguiram se inserir no processo produtivo moderno de agricultura capitalista.

Como síntese deste subcapítulo, podemos inferir, em primeiro lugar, que o Território Paraná Centro seguiu o mesmo processo de ocupação do Paraná como um todo, ou seja, teve uma ocupação direcionada para uma economia que apontou para além de suas fronteiras, exportando produtos primários, geralmente extrativos, que não contribuíram para criar uma infraestrutura que garantisse a autossuficiência econômica desta região, como foi o analisado a partir dos ciclos econômicos da erva mate, da suinocultura e da madeira. Em segundo lugar, pode-se afirmar que a base social do território é formada a partir das sociedades campeiras, que despontam as características das grandes propriedades (latifúndios) e que têm relação direta com o poder econômico e político do território, impondo relações de mandonismo e clientelismo às outras classes sociais. Ainda, um terceiro ponto importante que podemos verificar no estudo, é o fortalecimento do latifúndio com a modernização conservadora da agricultura, ocorrida a partir dos anos 60. A partir do apoio de políticas públicas voltadas ao agronegócio, panorama das grandes propriedades, cuja base era a pecuária extensiva e a agricultura tradicional, mudou para um contexto de especialização em uma pecuária mais tecnificada e uma produção agrícola centrada na cultura de grãos para o consumo interno e

<sup>13</sup> Prefeitos, vice-prefeitos, secretários de agricultura municipal, extensionistas locais da EMATER, lideranças sindicais e alguns agricultores capitalizados do Território Rural Paraná Centro. Entrevistas realizadas nos meses de maio e junho de 2011.

exportação. Por último, pode-se concluir que é evidente que existe menosprezo à cultura e às formas de produção dos camponeses/agricultores familiares e comunidades tradicionais, tanto por parte das políticas públicas, como por parte de lideranças políticas, técnicas e intelectuais do Território.

## 1.2 UTOPIAS AGRÁRIAS E CONFLITOS NA LUTA PELA TERRA: MARCAS DA HISTÓRIA NO TERRITÓRIO DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO

O desafio deste subcapítulo é descrever os episódios que marcaram os sonhos, as lutas e as resistências, que se configuraram como conflitos que compõem a história da construção do Território da Cidadania Paraná Centro. Muitos destes episódios são pouco conhecidos na Região e no Estado e, por vezes, escondidos ou negados por parte das lideranças locais/regionais. O que estes episódios têm em comum é o caráter propositivo do conceito de “utopia”, que de acordo com Jasmin (2008), é o que dizer de “algo que não existe previamente”, é a mobilização e a busca que os atores realizam no interior de uma determinada perspectiva de mundo, resultando em uma arma ou ferramenta de luta, seja por uma posição no debate, seja em uma situação de enfrentamento ou resistência, ou ainda na produção de alianças e até mesmo no sentido de desqualificar seus adversários. O ponto em comum nessas utopias agrárias é a defesa pela “terra”, vista como chão onde se vive e onde foram enterrados os antepassados; é de onde se tira o sustento do corpo; lugar de descanso e espaço de celebração do sagrado. Para esses atores, a “terra” é sempre uma coisa além de um lugar de posse ou propriedade privada (STARLING, RODRIGUES E TELLES, 2008).

Este subcapítulo está dividido em quatro partes: a primeira esboça a experiência de socialismo utópico empreendido por Jean Maurice Faivre na Colônia Thereza Cristina; a segunda parte é dedicada à luta dos índios Kaingang contra sua desterritorialização; a terceira consiste na descrição do conflito dos povos quilombolas com os fazendeiros na comunidade “Invernada Paiol de Telha”; na quarta parte procuramos relatar os episódios que marcam a luta dos camponeses do Território contra a grilagem de terras, com ênfase ao episódio “Grilo do Tigre – a revolta dos colonos”, em Boa Ventura de São Roque. Nesta última parte, também procuramos fazer de forma muito breve, um registro dos conflitos pela terra ou aqueles que tenham algum tipo de relação, ocorridos no período de 1990 a 2010.

### 1.2.1 A Colônia Thereza Cristina e a sua experiência de socialismo utópico

No final do século XIX, a região de Guarapuava, que vivia do impulso econômico promovido pela sociedade campeira, iniciava uma experiência comandada pelo médico francês Jean-Maurice Faivre<sup>14</sup>. Sua ambição era implantar, partindo do modelo de um “socialismo utópico”, uma Colônia Agrícola às margens do Rio Ivaí, distante 18 léguas de Guarapuava. De acordo com Josué Correa Fernandes, autor do livro “Saga da Esperança: Socialismo utópico à beira do Ivaí”, Jean-Maurice certamente teve inspiração em homens expoentes do socialismo utópico<sup>15</sup>. No entanto, não se agregou e nem se vinculou a qualquer um deles, embora sua obra possua um pouco de cada um.

Para Fernandes (2006), Faivre, na verdade, não se perfilhou a nenhuma das respectivas doutrinas, nem teve o objetivo de segui-las ao pé da letra. Não foi, por isso, um ideólogo do *saint-simonismo* ou do *fourierismo*, muito embora, em suas ações e em seus manuscritos percebam-se alguns pontos de contato com tais doutrinas. O respeito e o amor ao próximo que não cansa de recomendar aos seus companheiros como lei maior, a exortação ao nome de Deus que seguidamente faz em cartas e documentos; e a condenação da escravidão e da exploração do próximo, porém, identificam-se, plenamente, com os postulados do Conde de Saint-Simon quando advoga os valores da Igreja primitiva na resolução da crise econômica e social da humanidade. De Charles Fourier, parece que Faivre adotou a ideia do retorno à agricultura, do trabalho comedido e espontâneo e da reunião de famílias em locais mais ou menos assemelhados, onde avulta a ideia de associação e de cooperação.

A Colônia Agrícola teve o nome Thereza Christina em homenagem à Imperatriz esposa de D. Pedro II, que foi sua amiga e apoiadora da ideia da colonização, inclusive fornecendo recursos financeiros da coroa imperial para o financiamento do projeto.

Fernandes (2006) relata que a escolha do local feita por Faivre se deu devido a fatores como o clima bom, pois as estações se apresentam sem calor excessivo e sem inverno rigoroso, e pela proximidade com o Rio Ivaí, através do qual poderia se fazer o transporte dos produtos a outros centros.

---

<sup>14</sup> Ver biografia completa com detalhes de sua vida e obra no livro: Saga da Esperança de Josué Correa Fernandes. Curitiba: Imprensa Oficial. 1986.

<sup>15</sup> Robert Owen (1771/1858), Saint-Simon (1760/1825), François Marie Charles Fourier (1772/1834), Pierre-Joseph Proudhon (1809/1865), Louis Blanc (1811/1882), foram chamados de utópicos por Marx e Engels, fundadores do socialismo científico, porque objetivaram dar novos perfis à sociedade, não através da organização e da ação revolucionária dos trabalhadores para tomar o poder. Ao contrário, pretendiam reconstruir a sociedade, acabando com a miséria e com as desigualdades, mediante atos de boa vontade e de compreensão da burguesia (FERNANDES, 2006, p.103).

O projeto teve início em 1847, com 63 imigrantes franceses selecionados por Faivre, incluídos aí: médicos, agricultores, oleiros, professores, moças e rapazes em idades para casar e pessoas com habilidades em cortes de madeira, marcenaria e construção. Fernandes (2006) discorre que o projeto proposto por Faivre destinado ao desenvolvimento da Vila Agrícola Thereza tinha como diretrizes: a) ser composto por quatro grupos, de dez a doze famílias cada um, distanciados uma légua, aproximadamente, uns dos outros; b) que nenhum escravo seria admitido na Colônia, os trabalhos de toda espécie deveriam ser feitos, obrigatoriamente, por homens livres, argumentava que os negros eram homens como eles e não uma espécie de “brutos animais”, pois afinal também sentem e pensam; c) que as terras que seriam concedidas à Colônia, de antemão, seriam comunais e que cada um receberia a porção correspondente às necessidades balizadas pelo número de membros da família e pela respectiva capacidade de cultura, nunca podendo exceder, no entanto, a trezentas braças de frente por seiscentas de fundos. Na mesma linha, a propriedade do colono que ficasse mais de dois anos sem ser habitada, voltaria ao domínio comunal; d) ao diretor da vila ainda caberia traçar um plano de construções e de plantações, o qual todos os colonos deveriam anuir e respeitar; e) as máquinas, os demais equipamentos e todos os trabalhos já feitos anteriormente destinados ao uso comum, poderiam ser utilizados por todos, dentro de certas normas; f) o pagamento à comunidade dar-se-ia através de jornadas de trabalho em tarefas de utilidade pública, como abertura e limpeza de caminhos, construção de pontes e outros; g) a criação de um Conselho Municipal, composto em consonância com as leis pátrias, o qual decidiria sobre os trabalhos e sobre os melhoramentos de utilização comum, assim como sobre a distribuição de terras aos indivíduos e as reservas comuns a serem criadas e conservadas.

Fernandes (2006) assinala que o maior problema da Colônia foi-e continuou sendo nos anos subsequentes-a absoluta falta de estradas ou vias secundárias que ligassem Thereza Christina às duas vilas mais próximas, Guarapuava e Ponta Grossa. Os próprios colonos foram construindo vias de acesso, com muito trabalho penoso e, frequentemente, infrutífero. Um ano depois, já haviam desertado vários dos compatriotas de Faivre e começou o ingresso de várias famílias brasileiras e uma portuguesa na colônia.

Em 1855, após a instalação da Assembleia Provincial do Paraná, pois até então a região pertencia à Província de São Paulo, o Presidente Zacarias de Góes e Vasconcelos (amigo de Faivre da época do Rio de Janeiro) propôs que se tomasse alguma providência para ajudar a Colônia (MARCONDES, 2010). Assim, em 1º de maio de 1855, a Colônia Thereza passou à jurisdição da Vila de Guarapuava, pela Lei nº 26 da Assembleia Provincial, passando a ser atendida, inclusive, pelos padres da Paróquia de Nossa Senhora de Belém. De acordo

com Fernandes (2006), Faivre também solicitou ao Presidente a criação de uma escola de “Instrução Primária”, o qual foi atendido com a designação de professores.

O mesmo autor relata que 1858 existiam quarenta e três famílias, compostas de duzentas e quarenta e quatro pessoas (onze francesas, uma portuguesa e o restante [118] brasileiras). A maioria das pessoas era do sexo masculino, com oito nascimentos, quatro óbitos e dois casamentos. Havia, ainda, nove engenhos de cana, quatro alambiques, uma “fábrica de licores”, uma “fábrica de fumo”, olaria, forno de cal, moinho de atafona, máquina hidráulica de serrar madeira, estando em vias de instalação, e outra à vapor. Além dos agricultores, existiam três carpinteiros, um ferreiro, um torneiro, dois sapateiros, um funileiro e um armeiro. As importações eram quase sempre as mesmas: pólvora, chumbo, sal, fazendas e carne seca, cujo montante ficava bem abaixo daquele apontado pelas saídas de produtos oriundos dali. Vê-se, assim, que os sucessos obtidos na Vila Agrícola foram muito mais significantes do que os eventuais fracassos e que Faivre, pela ação firme e resoluta, demonstrou ser possível o êxito em meio a dificuldades que pareciam invencíveis.

Nivaldo Krüger, em seu livro “Guarapuava – fases históricas e ciclos econômicos: das missões jesuíticas do século XVI à modernidade do século XXI”, relata que na Colônia Thereza Cristina, pela primeira vez no Paraná, cultivou-se cana de açúcar, produzindo aguardente e também, pela primeira vez, cultivou-se o fumo no Estado. Krüger (2010), também descreve que foi Faivre que trouxe da corte os dois primeiros arados que o Paraná conheceu, deixando um deles em Curitiba e levando o outro para a colônia.

Faivre foi sempre incansável nas buscas de recursos para a colônia. Além de cartas enviadas às autoridades, com frequência, via-se obrigado a se retirar dali, a fim de se dirigir ao Rio de Janeiro e à Curitiba, ou ainda às outras Vilas e Freguesias do velho Paraná, como: Guarapuava, Ponta Grossa, Castro, Lapa e Paranaguá. Também se dirigia para atender a chamados de agricultores que viviam isolados nas regiões dos Campos Gerais e no vale existente entre os rios Ivaí e Tibagi (FERNANDES, 2006).

Sofrendo de moléstia que contraíra nos sertões do Tibagi, Jean Maurice Fraive morreu em 31 de agosto de 1858 (FERNANDES, 2006).

Em abril de 1871, a Colônia Thereza foi elevada à categoria de freguesia, com denominação de Therezina, emancipando-se de Guarapuava e, em 1891, passou a ser distrito judiciário, com a denominação de Tereza Cristina. Hoje é distrito do município de Cândido de Abreu, sofrendo dos mesmos problemas que os pioneiros enfrentaram, entre eles a falta de infraestrutura e as condições precárias.

Fernandes (2006) lembra que Faivre é citado como precursor do cooperativismo no Brasil em grande parte dos estudos sobre a temática no país. O médico francês é mencionado, costumeiramente, como o legítimo precursor do sistema econômico que faz das cooperativas uma das bases das atividades de produção agropecuária. Observa-se, inclusive, que suas ideias desenvolvidas na Colônia também estão ainda presentes nas reivindicações dos movimentos camponeses, tais como as propostas de a terra seja destinada para quem nela trabalha, bem como as perspectivas de ações coletivas e respeito ao meio ambiente. Porém, no interior do Território, Faivre e suas experiências na Colônia Thereza Cristina são totalmente desconhecidas pela maioria da população, inclusive pelos movimentos e organizações sociais ligados as lutas pela terra.

Assim também o fazem alguns autores que descrevem a historiografia da região de Guarapuava, tais como Abreu (1986) e Marcondes (2010), que ao relatarem o caso da Colônia, fazem uma leitura simplista e reducionista de sua história, ressaltando-a apenas como uma experiência “mal sucedida” e se utilizando somente de dados oficiais, não levando em conta a intencionalidade e o conteúdo teórico do projeto, tampouco os méritos do médico humanista. Este fato vem de encontro às características de um território conservador de poder, que nega qualquer tipo de experiência ou movimento que contrarie as práticas tradicionais fundadas no clientelismo e mandonismo. Igualmente são negadas as resistências e os conflitos dos povos tradicionais, como veremos no próximo item, dedicado à luta dos índios Kaingang na garantia do seu território.

### 1.2.2 Conflitos e desterritorialização dos índios *Kaingang*

A região que compreende o município de Guarapuava era ocupada, até o início do século XIX, segundo Marcondes (1998), pelos grupos indígenas da etnia *Kaingang*, subdivididos em: *Kamé*, que habitavam os sertões de Guarapuava até Campo Mourão e de Palmas até o Rio Uruguai; e *Votorões*, que habitavam Candói, Pinhão e Palmas. Todos estes territórios pertenciam à Guarapuava e foram se ampliando ao longo do tempo. Os grupos pertenciam à família linguística “Jê”. De acordo com a autora, de provável origem no Brasil Central, os *Kaingang* ocuparam vastas áreas do Sul do Brasil. Sua ocupação predominante no centro-sul do Estado do Paraná deve-se à ocupação Guarani no litoral e no vale dos rios, que os empurrou para as áreas planálticas, em territórios interfluviais.

Os *Kaingang* têm como um dos marcos de suas lutas pela manutenção de seus territórios no Paraná, de acordo com Mota e Novak (2008), a “derrota que impuseram às



tentativas de ocupação do tenente-coronel Afonso Botelho nos campos de Guarapuava”, que durou de 1768 a 1774. Foram sete anos de exploração dos rios Iguaçu e Ivaí, além dos campos e das florestas de suas adjacências. Ao todo foram enviadas onze expedições militares para a região, marcadas por encontros aparentemente pacíficos, seguidos de choques e escaramuças, até que finalmente, em 1774, Botelho retirou-se da região sem conseguir seu objetivo: conquistar os campos de Guarapuava. Para os autores, desde a expulsão de Afonso Botelho e suas tropas dos “Campos de Guarapuava”, em 1772, os *Kaingang*, encorajados, faziam incursões cada vez mais ao ocidente. No início do século XIX, eram senhores dos territórios à oeste da “estrada do Viamão” e atacavam constantemente fazendas, vilas e viajantes nas suas imediações.

Com a chegada de Dom João VI ao Brasil, o Império resolveu que as populações indígenas deveriam ser combatidas, catequizadas e “civilizadas” e que seus territórios deveriam ceder lugar às prósperas fazendas de gado. Mota e Novak (2008) descrevem que o governador da província de São Paulo convocou o experiente militar Diogo Pinto de Azevedo para organizar a ocupação dos territórios dos *Kaingang* e mantê-los afastados das fazendas de gado. O objetivo da expedição era ocupar esses campos, abrindo espaço para as fazendas de criação, e sua principal consequência foi a derrota dos *Kaingang*.

Os *Kaingang* foram derrotados em 1810, porém, a sua resistência continuou. Para Mota e Novak (2008), muitas foram as ideias e as práticas de como tratar e o que fazer com os índios no primeiro período imperial, momento em que começava a se constituir o Estado Nacional. O gradiente de propostas variava desde guerras, passando até mesmo às intenções de “branqueamento” das populações indígenas, por meio da miscigenação com as populações brancas. Também se propunha civilizá-los ou catequizá-los em aldeamentos religiosos ou mesmo a manutenção da sua própria cultura em áreas reservadas. Predominou no Paraná a proposta de aldeamento, porém os resultados obtidos eram quase nulos. O que não se percebia era que os índios tinham uma política em relação aos aldeamentos que se pautava em utilizar e em aproveitar os recursos ali encontrados, ao mesmo tempo em que rejeitavam o enquadramento no modo de vida branco, pregado pela catequese, e continuavam a defender seus territórios diante do processo de desterritorialização imposto, quer pela política imperial de aldeamentos, quer pela conquista militarizada levada a cabo pelas elites locais.

No final da década de 1870, evidenciaram-se as ações do grupo *Kaingang*, liderado pelo cacique Francisco Luís Tigre Gacom, que exigia do governo provincial e imperial sua antiga sesmaria de Atalaia e Sepultura nas imediações de Guarapuava, que havia sido doada por D. João em 1819. Começa a haver, neste período, uma mudança na forma de agir por

parte dos *Kaingang* em toda província. Uma nova forma de luta que não consistia somente no ataque contra as fazendas e os viajantes, e também não se resumia apenas em exigências por mais recursos nos aldeamentos oficiais; agora a luta era pela demarcação de suas terras (MOTA E NOVAK, 2008).

Após muitas discussões, embates e lutas, Mota e Novak (2008) complementam que foi demarcada uma área de terras para os *Kaingang*. Foi demarcada a “Terra Indígena Marrecas”, no município de Guarapuava, sendo a primeira área reservada a um grupo indígena no Paraná.

Se os *Kaingang* situados na margem esquerda do Rio Ivaí tinham conseguido a demarcação de Marrecas, os grupos da margem direita também vinham lutando pela demarcação das suas. Eles ocupavam extensas áreas em todo Vale do Rio Ivaí, desde sua nascente até a região abaixo da antiga Vila Rica do Espírito Santo, na foz do Rio Corumbataí. Como resultado dessas demandas, durante o governo de Francisco Xavier da Silva, através do Decreto nº 8, de 9 de setembro de 1901, foi concedida uma área aos *Kaingang*, chefiados por Paulino de Arak-xó e Pedro dos Santos, localizada na margem direita do Rio Ivaí, no município de Guarapuava. Apesar de estarem com seus toldos na margem direita do Ivaí, os *Kaingang* faziam incursões constantes nos extensos e férteis territórios da margem esquerda.

Em 4 de maio de 1912, os *Kaingang* novamente chefiados pelo cacique Paulino Arak-xó, propuseram ao governo do Estado uma permuta de parte das terras da margem direita do Rio Ivaí, concedidas anteriormente, por outras terras na margem esquerda, nas corredeiras do Ubá. O documento<sup>16</sup> enviado, grosso modo, pareceu ser vantajoso para os *Kaingang*, já que propunha o aumento de seu território. Mas, ao mesmo tempo, agradava o governo, pois definia intenções em utilizar as terras da margem direita do médio Rio Ivaí para o estabelecimento de núcleos coloniais. Em 1913, foi concedida a permuta de terras requeridas pelo cacique, por meio do decreto 294 de 17 de abril.

Ao mesmo tempo em que publicavam decretos estabelecendo áreas para fixação dos índios, o governo incentivava a ocupação da região por imigrantes europeus. Já em 1912, a região passou a receber colonizadores estrangeiros, alemães, poloneses e ucranianos. A colônia federal de Cândido de Abreu teve início em 1915, formada por colonizadores brasileiros, alemães, ucranianos e poloneses (MOTA E NOVAK, 2008).

As políticas de ocupação territorial apregoadas pelo governo estadual e pela história oficial dos colonizadores, de acordo com Eurich (2010), sempre afirmaram que as terras

---

<sup>16</sup> O documento com demais detalhes desta operação se encontra em Mota e Novak (2008, p.146 e 147).

indígenas do terceiro planalto do Paraná constituíam um imenso “vazio demográfico”, pronto a ser ocupado pelos pioneiros. Apontava-se a necessidade de colonização destas regiões, mas não levavam em consideração as populações indígenas que eram nativas.

Nas primeiras décadas do século XX, uma série de leis e decretos do governo paranaense regulamentou as terras indígenas no Estado. Foram várias leis estaduais que marcaram e remarcaram os territórios indígenas. No entanto, nem o governo do Estado e nem o SPI (Serviço de Proteção ao Índio), na prática, fizeram a demarcação dessas terras. É interessante também observar no Decreto n° 294 que o governo estadual, ao conceder as terras da margem esquerda do Rio Ivaí aos *Kaingang* do cacique Paulino Arak-xó, afirmou a existência de propriedades particulares dentro da área reservada ao grupo indígena, ficando, desta forma, garantidas em sua plenitude, as posses ali existentes, amparadas por documentos legais. Esta política contraditória do governo paranaense acabou fortalecendo o clima de tensão e insatisfação tanto dos índios quanto dos moradores brancos. Uma das consequências da não demarcação das terras permutadas pelo cacique Paulino Arak-xó, nas margens esquerdas do Rio Ivaí, foi o sangrento episódio da “Guerra de Pitanga” (MOTA E NOVAK, 2008), também chamada de “Massacre da Serra da Pitanga”<sup>17</sup>, por Barthelmess (1997) e Vaz (2002), ocorrida no mês de abril de 1923.

Uma das razões para este conflito, segundo Camargo (1999), era o fato dos colonos, ao reduzirem a reserva dos *Kaingang*, também reduzirem a área de caça, fazendo com que diminuísse a sua alimentação. Ao mesmo tempo, a caça era indiscriminadamente praticada pelos colonos. Em razão disso, os indígenas iniciaram a onda de saques aos sítios, furtando porcos para suprir sua alimentação. Quando pegos com o produto furtado, os índios eram chamados à presença de autoridades, maltratados ou mortos. Os caciques responsáveis pelos aldeamentos optaram pela revolta como única forma de recuperar suas terras e pôr fim às crueldades cometidas pelos colonos. Segundo Camargo, em 1 de abril de 1923, os indígenas invadiram a sede da Vila de Pitanga, saqueando e matando moradores da localidade. Após isso, ocorreu um conflito violento entre os defensores da sede (polícia local e colonos), que teve apoio da polícia do Estado do Paraná. Houve muitas mortes de indígenas, inclusive daqueles que não participaram da revolta.

Conforme Mota e Novak (2009), o evento envolvendo os *Kaingang* e as populações brancas da região levou o governo do Paraná a elaborar um novo decreto, em 1924, para demarcar as terras indígenas no vale do Rio Ivaí. Fez-se um novo desenho dos territórios

---

<sup>17</sup> Para melhor entender o conflito ver: Camargo (1999); Vaz (2002); Eurich e Sebrían (2010).

*Kaingang* e diminuiu-se sua área de forma substancial em relação à área definida anteriormente pelo Decreto de 1913. De acordo com os autores, o Decreto de 1924 não significou que os *Kaingang* tivessem assegurado seus territórios, pois a sociedade branca que vivia nos arredores continuou seu processo de expansão, ocupando vários pontos de áreas já demarcadas. Recomeçou, dessa maneira, um novo movimento de reocupação de áreas indígenas.

Depois de algum tempo, após novas pressões e novas iniciativas do governo estadual, novos decretos foram elaborados, incorporando às companhias de colonização novas extensões dos territórios *Kaingang* no vale do Rio Ivaí. Na metade do século XX, estas áreas passaram por um processo de demarcação, fruto de um acordo entre a União e o Estado do Paraná, para beneficiar as Companhias de Povoamento. Com a justificativa de reestruturar as áreas indígenas, o acordo de 12 de maio de 1949 expropriou grande parte dos territórios *Kaingang*, demarcados em decretos anteriores.

Existe hoje, na bacia do Ivaí, pertencente ao Território Paraná Centro, três áreas destinadas às comunidades indígenas: a) a Terra Indígena Ivaí, situada nos municípios de Manoel Ribas e Pitanga; b) a Terra Indígena Faxinal, no município de Cândido de Abreu e; c) a Terra Indígena de Marrecas, a maior delas, situada no município de Guarapuava e Turvo. As características e a situação dessas comunidades serão apresentadas com detalhes no item 1.5.1 deste capítulo.

### 1.2.3 Quilombolas da comunidade Invernada Paiol de Telha – Fundão: um conflito que permanece

O conflito Invernada Paiol de Telha-Fundão permite, como indica Gomes (2009), identificar a relação de interesses que a ocupação de terras, na segunda metade do século XX, representou para um grande número de famílias. Estas famílias, dentro de uma escala hierárquica do poder local, estavam em desvantagem na luta pela posse das terras. Esse fato consolidou a expropriação de todos os descendentes dos escravos, cuja história já tinha mais de 100 anos, da fazenda Invernada Paiol de Telha-Fundão. Neste caso, é possível identificar diferentes grupos sociais envolvidos no conflito direta ou indiretamente, como fazendeiros, empresas, poder público, grileiros e descendentes de escravos. A expropriação à força, de forma violenta, retrata a realidade hostil que permeou o processo de expulsão dessas famílias e que marca a ocupação das terras da região.

Gomes (2009) relata que a história desta comunidade quilombola começou com a ocupação do território de Guarapuava, ainda no século XIX, e com a doação de uma sesmaria para a família do Coronel Manoel Ferreira dos Santos. Junto com uma invernada de gado, proveniente do Rio Grande do Sul, a família do coronel trouxe escravos para cuidar da fazenda. De acordo com a autora, era comum o fato dos fazendeiros permanecerem nas suas localidades de origem (neste caso, em Palmeira-PR) e deixarem apenas seus escravos ou agregados cuidando das fazendas, de forma a garantir a posse da terra.

Esses escravos tinham como responsabilidade cuidar do gado, tropear e acompanhar o seu senhor no comércio em Sorocaba. O fazendeiro, que era casado, não teve filhos, deixando como herdeiro o sobrinho e afilhado Pedro Lustosa. Antes de morrer, deixou os bens em testamento para a esposa. Ainda em vida, esta registrou seu testamento, deixando parte dos bens para o sobrinho e para os seus escravos. Depois de sua morte, em 1868, o sobrinho não aceitou o testamento e foi ocupando as terras herdadas pelos ex-escravos. Dos 3600 alqueires deixados por ela, os ex-escravos permaneceram em 1200 alqueires. A sede da fazenda foi queimada pelo sobrinho, como uma forma de coibir a posse dos ex-escravos.

Gomes (2009) relata ainda que os herdeiros dos ex-escravos se organizaram em comunidade, mantinham seus cultos religiosos, suas festas e que o trabalho era baseado na agricultura de autoconsumo, com a produção de arroz, mandioca, batata doce e também a criação de gado. As condições materiais para trabalharem na terra foram, inicialmente, mantidas pela doação da própria fazendeira, que deu dinheiro e quarenta vacas de cria a cada escravo. A comunidade também coletava erva-mate e a trocava por sal no município de Mallet. Eram treze herdeiros na ocasião do testamento e dezesseis no dia da partilha, em 1866.

As famílias foram expulsas das terras pelo sobrinho e também por fazendeiros que adquiriram essas terras de forma “grilada”, e tiveram que buscar, de outra forma, os meios de subsistência. As terras, que se localizavam no Município de Reserva do Iguaçu (na época pertencente ao município de Guarapuava), foram adquiridas pela Cooperativa Agrária<sup>18</sup> em 1973/1975, através de um projeto fundiário, no qual foi cedida também a posse das terras de todos aqueles que habitavam a área. Enquanto isso, mesmo à distância, continuaram se organizando e lutando pelos direitos da comunidade, mas sem sucesso, já que a expropriação

---

<sup>18</sup> A Cooperativa Agrária Agroindustrial foi fundada em 05 de maio de 1951 pelos Suábios do Danúbio (povo de etnia e cultura germânicas). Localiza-se no distrito de Entre Rios, município de Guarapuava (já descrito no item 1.1.3 deste capítulo).

das terras aconteceu durante o período militar e, por essa razão, mesmo tentando, não tinham o apoio do Estado. Com isso, as famílias foram para as cidades de Curitiba, Guarapuava, Pinhão e Laranjeiras do Sul. A maioria vivia em casas improvisadas e/ou em bairros que não dispunham de infraestrutura. Outra dificuldade encontrada foi de trabalho, devido à baixa qualificação destas pessoas para os serviços urbanos.

Foi necessário esperar quase vinte anos para que através dos movimentos de luta pela terra, parte dessas famílias retornasse ao campo. Para Gomes (2009), o acampamento de algumas famílias oriundas da comunidade, juntamente com outras sem-terra, mobilizou o INCRA, que passou a mediar o conflito e negociou com a Cooperativa Agrária Agroindustrial uma parte da terra para o assentamento das famílias. No entanto, como o espaço não era a área original da “Fazenda Invernada Paiol de Telha-Fundão”, parte dos herdeiros não concordaram com a negociação, o que, de certa forma, enfraqueceu o movimento. Sem sucesso, as lideranças, com apoio de pesquisadores da Universidade de Santa Catarina, instituiu a “Associação Pró-reintegração Invernada Paiol de Telha”, em 1996, e buscaram apoio junto à Pastoral da Terra e ao movimento negro pelo reconhecimento dos quilombolas. O conflito, dentro do próprio movimento, se pautou entre aqueles que eram herdeiros das terras dos escravos e os negros que também lutavam pela terra, cuja história de expropriação teve outras origens. Porém, felizmente, essas diferenças estão sendo reduzidas pela identidade afro-brasileira assumida por ambos, que está conduzindo ao reconhecimento do grupo como remanescente quilombola.

As famílias tiveram como destino as periferias da cidade de Guarapuava e de outros municípios. Houve o retorno de parte delas para assentamentos rurais nos núcleos de Guarapuava, Pinhão e Reserva do Iguaçu que, juntos, integram a Comunidade Quilombola Invernada Paiol de Telha-Fundão. A partir de 2002, o INCRA começou um processo jurídico, integrando laudos antropológicos que identificaram as características das famílias, permitindo associá-las ao movimento quilombola. Gomes (2009) relata que a Cooperativa Agrária Agroindustrial, por sua vez, está em processo de negociação com o Estado, mas não reconhece o direito à área pleiteada pelos quilombolas. Os argumentos desta parte buscam confirmar o direito à posse das terras para a Cooperativa. Primeiro, por sua aquisição pela compra em 1974/1975 e, segundo, por contestar a própria autodefinição do grupo enquanto quilombola. Caso a comunidade consiga este propósito, a cooperativa será indenizada pelo Estado e as terras devolvidas à comunidade (GOMES, 2009).

#### 1.2.4 Grilagem e conflitos pela terra como fatos comuns na construção do território

Os problemas de grilagem na região de Guarapuava não constituem apenas um processo isolado, mas fazem parte de um contexto de grilagem de terras comuns no estado do Paraná e no Brasil, como um todo. Para Olinto e Stein (2008), a grilagem no Paraná é uma problemática recorrente na historiografia, tendo dois momentos principais e mais abordados: o final do século XIX e início do XX, através das concessões feitas às Obrages, (companhias nacionais ou estrangeiras que exploravam extensões territoriais de madeira e erva-mate, e tinham ou não documentação sobre as terras) por parte do governo do estado; e os anos 1950, durante os dois mandatos de Moises Lupion, quando posseiros e colonos se rebelaram contra a grilagem por parte das colonizadoras apoiadas pelo governador.

A região de Guarapuava, de acordo com os autores, está presente nestes dois momentos, tendo sido palco de inúmeros casos de grilagem. Muitos deles foram pouco conhecidos e registrados, exatamente por envolverem direta ou indiretamente algumas personalidades ainda atuantes e influentes na economia e política atual, visto que se trata de situações relativamente recentes.

Neste estudo selecionamos o caso “Grilo do Tigre”, o qual julgamos ter um significado para o desenvolvimento e para a dinâmica do território no tangente à concentração de terras. O conflito, ocorrido na região de Pitanga nos anos de 1950, envolveu diretamente o município de Boa Ventura de São Roque.

Com relação ao “Grilo do Rio do Tigre”, nos anos de 1950, na região de Pitanga, as disputas por terras e por pinheiros eram frequentes. Multiplicavam-se as serrarias e as derrubadas. Eram centenas de serrarias oficiais, e até mesmo algumas clandestinas. A região, de acordo com Clemente Gaioski<sup>19</sup>, vivia um momento de muita tensão; havia muitos casos de mortes, queima de casas e expulsão de colonos por parte de capangas e jagunços ou de donos de serrarias que, de maneira violenta, queriam se apropriar das terras ou dos pinheirais. Cleve (2010, p.185) utiliza-se da expressão: “se agarre quem puder” – para retratar a complicada situação que se esboçava na época.

Um dos fatos marcantes era o conflito entre os grupos de Herbert Brunsfeld e de Joaquim Balduino. Conforme informações de Cleve (2010), Herbert Brunsfeld tinha uma serraria na região de Boa Ventura de São Roque, era chamado de “grileiro” e andava em

---

<sup>19</sup> Historiador e pesquisador da região de Pitanga. Entrevista realizada em 09/06/2011.

conflito com o grupo de Joaquim Balduino. Acabou, por este motivo, sendo perseguido e morto no interior desta localidade por um bando de pistoleiros liderados por Manoel Batista.

Herbert era temido pela população da região e sempre se comentou entre os moradores<sup>20</sup> mais antigos do município de Boa Ventura de São Roque que ele foi responsável pelo incêndio da Paróquia de Pitanga na madrugada de 27 de junho de 1955, por motivo de divergências com o padre. Porém, o fato que mais incomodava os colonos era a existência de uma demarcação de terras, cuja medição foi forjada por supostos proprietários, na região próxima ao Rio do Tigre – por isso o nome de “Grilo do Tigre”. Consistia numa área de 80.000 mil alqueires, recoberta de floresta de araucárias, cuja abrangência ia da cidade de Pitanga até Manoel Ribas. De acordo com Cleve (2010), esta ação foi despachada pelo Dr. Basílio Fuck, que havia assumido como juiz substituto na Comarca de Pitanga, o qual, por inexperiência e imprudência e, possivelmente sob pressão dos autores, passou a despachar e dar andamento ao processo de divisão e demarcação da área, determinando também a realização dos trabalhos de campo. Esses trabalhos contavam com a presença de grande número de pessoas, desde engenheiros, agrimensores, picadeiros e estaqueadores, e demarcavam as terras dos colonos, entrando em conflito, muitas vezes, com as posses e os títulos legais de domínios expedidos pelo Estado do Paraná. Advinha daí o receio e o medo compreensível dos colonos de perderem estas terras, o que os fazia procurar o juiz para exigir a entrega do processo e reivindicar a paralisação da medição e demarcação das terras.

Os colonos, revoltados, reuniram-se em grande massa no dia 25 de abril de 1955, apoiados pelas lideranças políticas. Procuraram o juiz condutor exigindo a entrega do processo e reivindicavam no sentido de paralisar a medição e a demarcação das terras. Os documentos do referido processo são tomados do juiz e queimados pelos colonos em praça pública.

O episódio da queima de documentos pelos colonos marcou a “Revolta dos colonos contra o Grilo do Tigre”<sup>21</sup> e teve repercussões na imprensa nacional e estadual. A partir destes fatos, como a saída do juiz e a expulsão dos trabalhadores e executores da demarcação de terras, Cleve (2010) afirma que os autores dessa ação se conscientizaram da ilegitimidade de sua pretensão e foram perdendo o interesse pela renovação da ação, na medida em que a grande floresta de araucária, que era a razão principal do processo, foi sendo devastada.

---

<sup>20</sup> Pesquisa realizada por José Onésio Ramos, em 2009, para a sua dissertação de Mestrado em Antropologia da UNICAMP com o título: Faxinal dos Kruguer: conflitos do passado e do presente.

<sup>21</sup> Ver mais sobre o episódio: IURKIV, J.E. **A revolta do Rio do Tigre (1955) Posseiros, proprietários e grileiros: uma luta de representação**. 120f. Dissertação de mestrado em História. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.



Com certeza houve muitos outros episódios que marcam a história dos conflitos em relação às grilagens e luta pela posse da terra no período de 1960 até início de 1980. Porém devido à cultura política e à censura imposta pela ditadura militar à época, há poucos registros sobre isto.

A partir dos anos 1980, no embalo do processo de redemocratização do Brasil, é visível no Território a mobilização de trabalhadores rurais. Por um lado o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra se organizava e fazia as primeiras ocupações no município de Pitanga com apoio de sindicatos de trabalhadores rurais e a CPT – Comissão Pastoral da Terra. Por outro lado se observava o apoio do Estado à organização de trabalhadores e, principalmente, via SEAB – Secretaria da Agricultura e Abastecimento<sup>22</sup>, através da ACARPA/EMATER-PR, hoje Instituto EMATER. De acordo com Favaro (1996), a ACARPA/EMATER-PR começa a atuar junto aos sindicatos de trabalhadores rurais, em muitos municípios, assessorando sua fundação; em outros, apoiando chapas de oposição, visto que a maioria dos sindicatos existentes era produto da ditadura militar e tinham função puramente assistencialista. Suas lideranças se personificavam, muitas vezes, no líder mais reacionário e comprometido com o mandonismo e clientelismo político. Juntamente com essa proposta, havia o apoio à formação de associações de produtores, mulheres, jovens e trabalhadores rurais (boias-frias) no intuito não somente de discutir aspectos da produção rural, mas também de outros aspectos que envolvessem as questões sociais, políticas e estruturais. Alguns trabalhos tiveram articulação direta com sindicatos apoiadores do MST no Território.

Outro ponto a ressaltar, segundo Favaro (2006), é que a proposta de reforma agrária do governo Sarney, em 1984, foi objeto de trabalho intenso dentro da instituição. Passou-se a informar e discutir com todos os estratos do público rural, para que, conhecendo a proposta, pudessem se posicionar com relação à mesma. Essas ações tiveram uma grande repercussão no Estado e, principalmente, no Território Paraná Centro, local onde se concentravam grandes proprietários de terra. Este elemento fez com que, em 1985, por pressões por parte dos latifundiários ligados à UDR (União Democrática Ruralista), dos empresários rurais, dos tecnocratas e dos políticos ligados ao governo do Estado, houvesse a mudança do Secretário da Agricultura, figura que dava sustentação às propostas da EMATER. Como consequência disto, mudaram também alguns membros da diretoria da empresa, fazendo com que a proposta entrasse em declínio.

---

<sup>22</sup> Gestão 1982/1985- teve como Secretário o Engenheiro Agrônomo Klaus Germer.

Paralelamente, surgem inúmeros conflitos em nível municipal entre os extensionistas que assumiram de uma forma mais ativa tais propostas e as lideranças patronais e municipais, levando os mesmos a serem demitidos ou transferidos para outros locais. No Território ocorreram duas demissões de extensionistas, sendo uma no município de Turvo, cujo técnico ajudava na articulação do MST, e outra no município de Guarapuava. Inclusive, a demissão da extensionista no município de Guarapuava ocasionou uma série de protestos e mobilizações por parte dos trabalhadores/as rurais, gerando repercussões na imprensa estadual. Como consequência, apesar de pouco tempo, houve o surgimento de lideranças que, de forma direta e indireta, contribuíram para o fortalecimento dos movimentos sociais de luta pela terra que iniciavam, na época, sua trajetória, assim como também houve a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) em alguns municípios do Território.

Na década de 1990, vários foram os episódios que envolveram os agricultores e lideranças ligadas aos movimentos de luta pela terra. Estes registros se encontram no livro “Desterro: uma cronologia da violência no campo no Paraná, na década de 90”, editado pela Comissão Pastoral da Terra em 2006. Como prova que contraria a afirmação de que no Território Paraná Centro não ocorrem conflitos, conforme colocam alguns atores da política territorial, faremos uma rápida descrição citando apenas o município do Território, o ano e o fato (Quadro 03).

Município	Data do conflito	Fato ocorrido
<b>Nova Cantu</b>	16 de agosto de 1997	Atentado com morte de um trabalhador sem terra por um grupo de pistoleiros na fazenda Slavieiro
<b>Laranjal</b>	27 de novembro de 1998	Confronto entre pistoleiros e sem terra no assentamento Pedra Branca
<b>Turvo</b>	12 de abril de 1999	Atentado a filhos de lideranças do MST da região centro Oeste
<b>Campina do Simão</b>	07 de dezembro de 1999	Violenta ação de desocupação pela Polícia Militar na Fazenda Araras
<b>Cândido de Abreu</b>	10 de Maio de 2000	Violenta ação de desocupação na Fazenda Laguiche
<b>Guarapuava</b>	10 de abril de 2001	Abordagem e ameaça de morte a lideranças da Comissão Pastoral da Terra

QUADRO 03 – CRONOLOGIA DA VIOLÊNCIA NO CAMPO NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO – PERÍODO DE 1990-2001.

FONTE: OLIVEIRA, J.; NUNES, R.; BORGES, W. (2006).

Na década de 2000-2010, observam-se, no território, o acirramento dos conflitos relacionados às questões ambientais, tais como a contaminação de solos e águas provocados pelos agrotóxicos oriundos do agronegócio e também pela implementação das PCHs – Pequenas Centrais Hidroelétricas em comunidades de camponeses tradicionais.

Outro conflito que se evidencia neste mesmo período é em relação aos Povos Faxinalenses, que têm como principais antagonistas os proprietários de grandes plantações (agronegócio) apoiados por políticas/ações do Estado que negam a racionalidade econômica cultural e social dos faxinais e reduzem seus territórios.

Como pudemos observar neste item, o território é marcado por utopias, conflitos, resistências e lutas. Utopia em construir uma sociedade sem exploração, com base no cooperativismo/coletivismo, como foi o caso da Colônia Thereza Cristina. Observamos as marcas da resistência dos povos indígenas e das comunidades quilombolas em e manter preservar seu território e as lutas para garantir a propriedade da terra contra os grileiros, lutas estas que se dão no sentido de garantir o seu direito pela terra. Por outro lado, é nítido o poder dos grandes proprietários das terras, apoiados pelo Estado através de políticas públicas ou de ações que sempre asseguraram a posse da terra por parte destes grupos, que adquiriram, como consequência, o poder político através do grande latifúndio, dominando o Território por meio de práticas de mandonismo e clientelismo e negando os povos tradicionais e camponeses em suas lutas e utopias pelo direito de ser cidadão. São essas características: relações sociais, poder, conflito, e luta que caracterizam o Território Paraná Centro que, conforme Raffestin (1993, 1987), Souza (2001) e Saquet (2007), tornam um território algo “real” e não apenas um espaço neutro e sem conflitos onde se tenta aplicar uma territorialização de políticas públicas.

Outro ponto a ressaltar que fica evidente e presente neste breve histórico do território as características apontadas por Karl Marx da acumulação primitiva que descreve que o modo de produção capitalista de acordo com Harvey (2003), não está ligada a uma pura e simples racionalização da divisão do trabalho social, mas sim um processo violento de expropriação de áreas de povos indígenas e de comunidades camponesas como também a expropriação da produção familiar, artesanal, camponesas cooperativa etc. que separou o produtor direto dos seus meios de produção e formou uma enorme massa de excluídos. Outro ponto ressaltado por Harvey (2003) que também fica evidente no histórico do território é a presença do Estado na sustentação e manutenção do avanço do processo de acumulação capitalista. Estes pontos podem ser facilmente observados no próximo subcapítulo no qual apresentaremos o panorama atual do território Paraná Centro onde o DTR vai ser materializado.

### 1.3 O TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO HOJE: TERRITÓRIO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Nos subcapítulos anteriores, verificamos: como foi formado histórica, econômica e socialmente o recorte territorial Paraná Centro; observamos que a expansão da sociedade campeira para o terceiro planalto através do sistema de sesmarias deu origem às propriedades da região, instituindo grandes latifúndios; vimos que as atividades extrativas dominaram os ciclos econômicos do Território, atribuindo-lhe um papel exportador que não proporcionou o desenvolvimento interno; e, por fim, vimos que o Estado, através de ações e políticas públicas, sempre assegurou a posse da terra e garantiu o poder político/econômico do grande latifundiário, figura que dominou, através da prática do mandonismo e clientelismo o território, ao mesmo tempo em que negou e reprimiu os povos tracionais e camponeses em suas lutas e utopias pelo direito à terra.

Este subcapítulo tem a intenção de trazer e analisar dados da realidade atual do Território. Para realizar este estudo, dividimos este subcapítulo em três partes. Na primeira parte, trazemos aspectos da dinâmica populacional e da estrutura fundiária, configurando a dinâmica do êxodo rural com a concentração de terras. Na segunda parte, apresentamos as características dos municípios, relacionando-as com a área e a densidade demográfica. Na terceira parte, apresentamos os aspectos produtivos e econômicos que moldam a dinâmica do Território.

Para ajudar na análise da discussão da polêmica sobre a inclusão ou não do município de Guarapuava (apresentada no subcapítulo oito, que discute a institucionalização da proposta de desenvolvimento territorial no Território Paraná Centro), discutimos os dados do Território “com” ou “sem” o município de Guarapuava, visto que houve resistências por parte do colegiado territorial que faz a gestão da política do DTR em aceitar Guarapuava como município integrante devido às suas características populacionais, econômicas e sociais como também por não se inserir inicialmente nas normas do programa no item: municípios com população inferior a 50.000 habitantes.

#### 1.3.1 Diminuição da população e concentração fundiária

O Território da Cidadania Paraná Centro apresenta uma população total, de acordo com IBGE (2010), de 341.696 habitantes. Observa-se, desde o censo de 1991, que há diminuição da população no território em questão, em 15 dos 18 municípios que o compõem (Quadro 04).

Município	Censo 1991 Reconstituído*	Censo 2000	Variação 1991/2000 %	Censo 2010	Variação 2000/2010 %
Altamira do Paraná	7.437	6.999	-5,90	4.306	-38,48
Boa Ventura de São Roque	7.139	6.780	-5,10	6.549	-3,41
Campina do Simão	5.353	4.365	-19,50	4.076	-6,62
Cândido de Abreu	21.607	18.795	-13,10	16.662	-11,35
Iretama	15.814	11.335	-28,4	10.602	-6,47
Laranjal	6.689	7.121	10,6	6.361	-10,67
Manoel Ribas	11.956	13.066	10,9	13.164	0,75
Mato Rico	6.142	4.496	-27,8	3.822	-14,99
Nova Cantu	11.260	9.914	-12,0	7.425	-25,11
Nova Tebas	17.587	9.476	-19,1	7.389	-22,02
Palmital	17.628	16.958	-3,9	14.870	-12,31
Pitanga	37.732	35.861	-4,5	32.645	-8,97
Rio Branco do Ivaí	4.567	3.758	-18,2	3.897	3,70
Roncador	17.573	13.632	-22,5	11.544	-15,32
Rosário do Ivaí	9.118	6.585	-27,8	5.586	-15,17
Santa Maria do Oeste	13.501	13.639	1,10	11.497	-15,70
Turvo	14.146	14.530	1,3	13.838	-4,76
<b>Sub-total</b>	<b>225.249</b>	<b>197.310</b>	<b>-13,5</b>	<b>174.233</b>	<b>-11,7</b>
<b>Guarapuava</b>	135.522	155.161	11,4	167.463	7,92
<b>Total</b>	<b>360.471</b>	<b>352.471</b>	<b>-2,10</b>	<b>341.696</b>	<b>-3,05</b>

\* O termo “reconstituído” propõe que os dados são provenientes de muitos municípios que, em 1991, ainda não tinham sua emancipação política. O IBGE utilizou critérios para projeção destes municípios (Mato Rico, Laranjal, Santa Maria do Oeste, Rio Branco do Ivaí, Campina do Simão, Boa Ventura do São Roque).

#### QUADRO 04 – POPULAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS E VARIAÇÃO DO CRESCIMENTO DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO

Organização: Favaro (2011).

O Quadro 04 nos mostra que a unidade territorial, como um todo, está perdendo população. Porém, se retirarmos o município de Guarapuava quando consideramos o período 1991-2010, esta perda fica mais acentuada.

Se compararmos o Território Paraná Centro com os demais territórios do Programa de Desenvolvimento Territorial no Paraná, verificaremos que este é o único território que obteve perdas nas duas décadas, evidenciando uma tendência. Em vinte anos, o Território perdeu 18.775 pessoas, sendo 10.775 só na última década.

Outros territórios (Quadro 05), como o do Cantuquiriguaçu, também apresentaram perdas populacionais, no entanto, muito menores (0,11% no caso acima citado). Os demais territórios tiveram taxas positivas, em especial o Território da Cidadania Vale da Ribeira, que obteve um crescimento populacional superior ao do Estado do Paraná e do Brasil nas últimas décadas.

Territórios	Variação de crescimento Populacional	
	1991/2000	2000/2010
Cidadania Paraná Centro	-2,10	-3,05
Cidadania Cantuquiriguaçu	3,19	-0,11
Cidadania Vale do Ribeira	17,8	12,65
Cidadania Integração Norte Pioneiro	-1,65	1,1
Centro Sul	6,38	8,25
Caminhos do Tibagi	6,82	9,57
Sudoeste	0,11	5,94
<b>Estado do Paraná</b>	<b>11,31</b>	<b>10,9</b>
<b>Brasil</b>	<b>13,6</b>	<b>10,8</b>

QUADRO 05 – TAXAS DE CRESCIMENTO POPULACIONAL NOS TERRITÓRIOS DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO MDA NO PARANÁ

FONTE: IBGE – Censo Demográfico/SEAB (2010).

Como foi evidenciado nos Quadros 04 e 05 há uma constante migração da população para fora do Território, observada, pelo menos, nas últimas duas décadas. Porém, a área mais afetada com a perda de população foi a área rural (Quadro 06). Como recorte temporal de análise da relação urbano – rural, utilizaremos o período 2000/2010, visto que na década de 1990 houve emancipações de 6 (seis) municípios, e, como já dito anteriormente, este foi um fator complicador da análise, devido à inexistência de dados censitários.

Sem a participação do município de Guarapuava, a população urbana no Território em 2000 era de 37,5% e passou, em 2010, para 45,8%, enquanto a rural, que tinha um percentual de 62,5% de população, passou para 54,2%. A população urbana no período teve um acréscimo de 5.845 habitantes, enquanto que a rural teve uma perda de 28.922 habitantes. Com a participação do município de Guarapuava, a população urbana do território passou de 64,4% para 68,6%, com um incremento de 17.249 pessoas. A população rural neste período passou de 35,6% para 31,4%, com uma perda de 28.024 habitantes.

Nota-se também, que no município de Nova Tebas ocorreram perdas tanto na população urbana como na população rural (Quadro 06). No município de Rio Branco do Ivaí houve uma pequena perda da população urbana, contudo, houve aumento na população rural. Já o Município de Guarapuava sofreu um aumento tanto na população urbana como rural, porém inferior a média de crescimento do Estado demonstrado que Guarapuava não está absorvendo a população imigratória dos municípios. Os demais municípios tiveram um

acréscimo na população urbana e uma diminuição da população rural. Com relação à perda de população rural, se evidenciam os municípios de Altamira do Paraná e de Nova Cantu, com índices superiores a 15%.

As perdas da população rural foi um dos vários fatores que repercutiram mais ainda na concentração de terras no território. Tais dados são percebidos quando comparamos o Censo Agropecuário do IBGE de 1996 com o de 2006 (Quadro 07). Observamos que houve uma diminuição do percentual de estabelecimentos e um aumento do percentual na área, nos módulos de: 5 a 10; 10 a 20; de 20 a 50; 50 a 100 e de 100 a 200 hectares. Possivelmente essa diminuição de estabelecimentos nestes módulos se deu por conta dos 28.084 habitantes que migraram da área rural na década de 2000 a 2010. Analisando o comparativo dos dados entre os censos agropecuários, observamos um aumento no número de estabelecimentos rurais, que foi de 20.794 para 28.562 unidades; no entanto, observa-se uma diminuição da área de 1.352.930 para 1.201.958 ha. Observa-se que os percentuais de ocorrência de estabelecimentos com menos de 5 hectares foram de 15,23% , em 1995, para 28,38% em 2006. Porém, se tem paralelamente uma diminuição do percentual da área, que variou de 1,94% para 1,55%, no mesmo período.

Município	População Urbana					População Rural				
	Popul. 2000	% 2000	Pop. 2010	% 2010	Dif. 2000/ 2010	Pop. 2000	% 2000	Pop 2010	% 2010	Dif 2000/ 2010
Altamira do Paraná	2.119	30,3	2.135	49,6	16	4.880	69,7	2.171	50,4	-2.709
Boa Ventura de São Roque	1.080	15,9	1.544	23,6	464	5.700	84,1	5.005	76,4	-695
Campina do Simão	1.261	28,9	1.388	34,1	127	3.104	71,1	2.688	65,9	-416
Cândido de Abreu	4.684	24,9	4.759	28,6	75	14.111	75,1	11.903	71,4	-2.208
Iretama	6.156	54,3	6.177	58,3	21	5.179	45,7	4.425	41,7	-754
Laranjal	1.510	21,2	2.031	31,9	521	5.611	78,8	4.330	68,1	-1.281
<b>Manoel Ribas</b>	6.540	50,1	6.802	51,7	262	6.526	49,9	6.362	48,3	-164
Mato Rico	652	14,5	961	25,1	309	3.844	85,5	2.861	74,9	-983
Nova Cantu	3.916	39,5	4.104	55,3	188	5.998	60,5	3.321	44,7	-2.677
<b>Nova Tebas</b>	3.164	33,4	2.891	39,1	- 273	6.312	66,6	4.498	60,9	-1.814
Palmital	7.170	42,3	7.403	49,8	233	9.788	57,7	7.467	50,2	-2.321
Pitanga	18.339	51,1	20.587	63,1	2.248	17.522	48,9	12.058	36,9	-5.464
Rio Branco do Ivaí	925	24,6	919	23,6	-6	2.833	75,4	2.978	76,4	145
Roncador	6.826	50,1	7.126	61,7	300	6.806	49,9	4.418	38,3	-2.388
Rosário do Ivaí	2.269	34,5	2.721	48,7	452	4.316	65,5	2.865	51,3	-1.451
Santa Maria do Oeste	3.175	23,3	3.209	27,9	34	10.464	76,7	8.288	72,1	-2.176
Turvo	4.179	28,8	5.053	36,5	874	10.351	71,2	8.785	63,5	-1.566
<b>Sub-total</b>	<b>73.965</b>	<b>37,5</b>	<b>79.810</b>	<b>45,8</b>	<b>5.845</b>	<b>123.345</b>	<b>62,5</b>	<b>94.423</b>	<b>54,2</b>	<b>-28.922</b>
<b>Guarapuava</b>	<b>141.694</b>	<b>91,3</b>	<b>153.098</b>	<b>91,4</b>	<b>11.404</b>	<b>13.467</b>	<b>8,7</b>	<b>14.365</b>	<b>8,6</b>	<b>898</b>
<b>Total Território</b>	<b>215.659</b>	<b>64,4</b>	<b>232.908</b>	<b>68,6</b>	<b>17.249</b>	<b>136.812</b>	<b>35,6</b>	<b>108.788</b>	<b>31,4</b>	<b>28.024</b>

QUADRO 06 – POPULAÇÃO URBANA E RURAL RELATIVA AOS CENSOS DE 2000/2010 NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO

FONTE: IBGE – Censo Demográfico/SEAB (2010).



Outro ponto a observar é a diminuição do percentual de estabelecimentos e da área nos módulos acima de 1.000, que, no Território, se deve à transformação de alguns estabelecimentos em assentamentos rurais, onde houve uma subdivisão de áreas e de estabelecimentos. Outra situação, observada empiricamente pelo pesquisador<sup>23</sup>, é que, no início do Governo Luiz Inácio da Silva, em 2003, alguns proprietários, com medo de seus estabelecimentos serem desapropriados para fins de reforma agrária, optaram em subdividir suas áreas entre outros membros da família.

Estrato (hectares)	1995				2006			
	Estabelecimento		Área		Estabelecimentos		Área	
	<i>Num.</i>	<i>%</i>	<i>Ha</i>	<i>%</i>	<i>Num.</i>	<i>%</i>	<i>Ha</i>	<i>%</i>
<b>Até 5</b>	3.163	15,23	26.323	1,94	8.106	28,38	18.579	1,55
<b>05-10</b> <sup>24</sup>	3.420	16,45	41.430	3,07	4.088	14,31	31.434	2,62
<b>10-20</b>	5.252	25,23	95.509	7,06	6.406	22,42	94.859	7,89
<b>20-50</b>	4.956	23,83	174.900	12,93	5.066	17,73	157.146	13,07
<b>50 -100</b>	1.776	8,55	136.107	10,01	1.730	6,06	122.329	10,17
<b>100-200</b>	1.060	5,10	161.230	11,92	1.021	3,57	142.681	11,87
<b>200-500</b>	835	4,02	273.628	20,24	837	2,93	256.350	21,33
<b>500-1000</b>	206	0,99	149.896	11,09	258	0,90	177.184	14,74
<b>+ 1000</b>	126	0,60	293.907	21,74	90	0,32	201.396	16,76
<b>Produtor sem área</b>					960	3,38		
<b>Total</b>	20.794	100	1.352.930	100	28.562	100	1.201.958	100

QUADRO 07 – ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO 1995-2006 – NÚMERO E ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS POR MÓDULO  
FONTE: IBGE – Censo Agropecuário (1995; 2006).

Quando analisamos isoladamente o Censo Agropecuário de 2006, que reflete a situação atual, (que se constituiu ao longo do tempo), observamos que 65,11% dos estabelecimentos rurais apresentavam área de até 20 ha, correspondente a 12,06 % da área total. Enquanto 4,15% dos estabelecimentos com mais de 200 ha ocupam 52,83% da área total, ou seja, menos de 5% dos estabelecimentos ocupam mais de um terço da área total do território. Este quadro de concentração fundiária fica mais visível ainda quando observamos os estabelecimentos acima de 500 ha (1,32% dos estabelecimentos), que ocupam 31,44% da área total; outro ponto notado nos dados é que 0,32% dos estabelecimentos ocupam uma área

<sup>23</sup> Experiência empírica do pesquisador: No período 2003/2004 o pesquisador era extensionista da EMATER/PR e atuava no Território junto a esse tipo público, onde percebia a movimentação destes, juntos aos cartórios.

<sup>24</sup> No estrato (hectares) 5-10, ano 1995, a média fornecida pelo IBGE não confere com o estrato correspondente. Pois, a divisão 41.430 por 3.420 corresponde a 12 ha ao invés de até 10 ha.

de 16,76%. Ressalta-se também a presença de 28,38% do número de estabelecimentos com até 5 ha ocupando uma área de 1,55% da área total, ou seja, quase um terço dos estabelecimentos detém apenas um 1,5% da área do território, conforme aponta o Quadro 08.

Total do Território	Até 5 ha		Até 20 ha		Até 200 ha		<u>Mais de 200 ha</u>		<u>Mais de 500 ha</u>		<u>Mais de 1000 ha</u>	
	Est.	Área	Est.	Área	Est.	Área	Est.*	Área	Est.	Área	Est.	Área
	28,38	1,55	65,11	12,06	92,47	47,17	4,15	52,83	1,32	31,44	0,32	16,76

\* De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, existem no Território 960 estabelecimentos rurais que se declaram “sem área” perfazendo um percentual de 3,38%.

QUADRO 08 – ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO: PERCENTAGEM EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS RURAIS E PERCENTAGEM DAS ÁREAS EM RELAÇÃO AO TOTAL

FONTE: IBGE (2010). Censo Agropecuário (2006).

No Gráfico 01, podemos visualizar a distribuição de terras apontadas no Quadro 08, com destaque para os estabelecimentos até 20 ha que representam 65,11% dos estabelecimentos e apenas 12,06% da área.

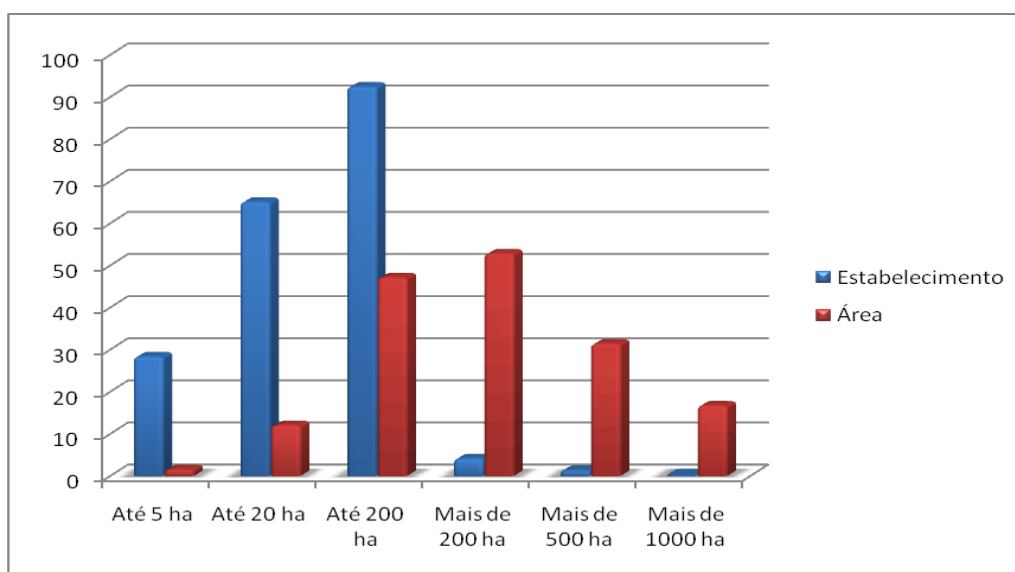


GRÁFICO 01 – ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO PARANÁ CENTRO: PERCENTAGEM EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS RURAIS E PERCENTAGEM DAS ÁREAS EM RELAÇÃO AO TOTAL

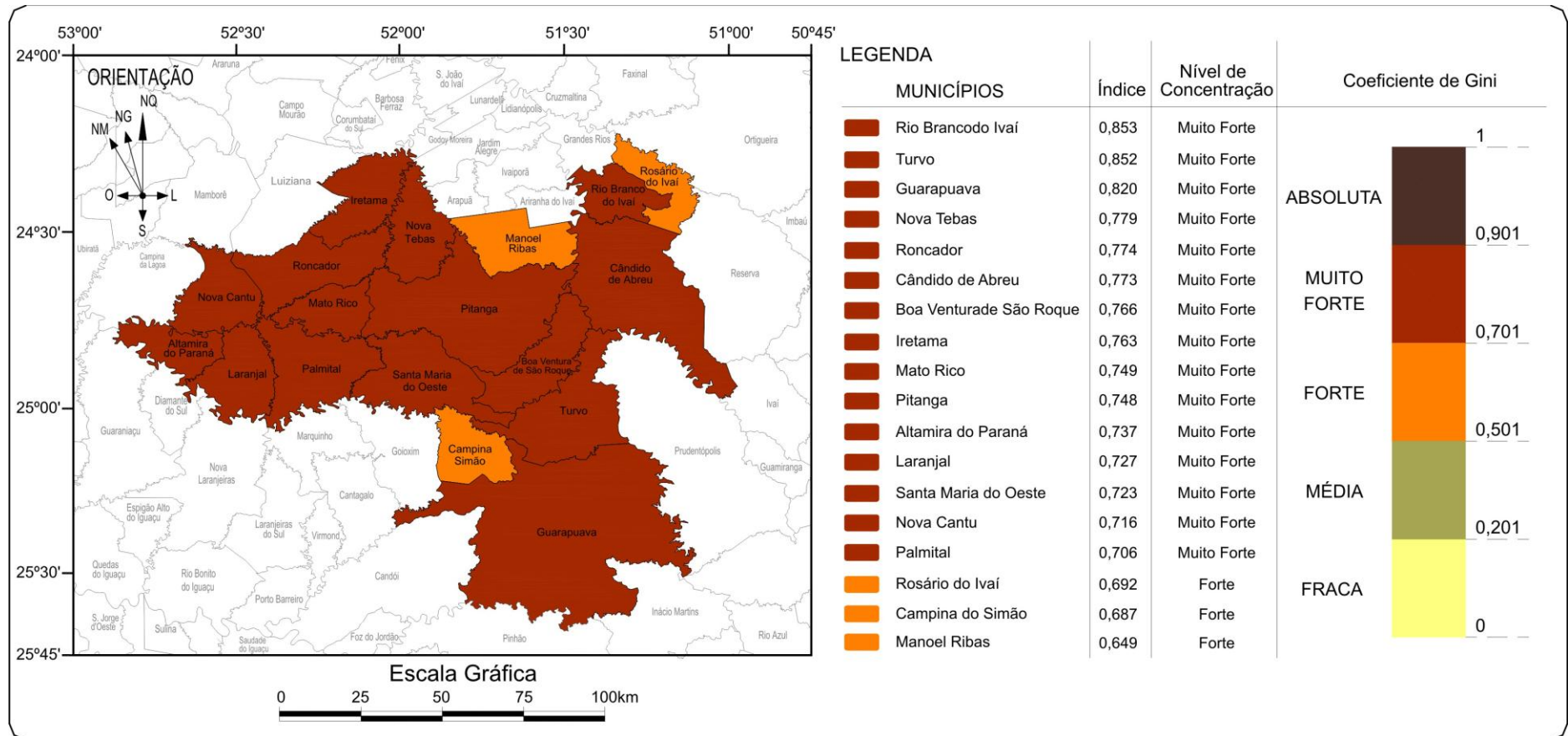
FONTE: IBGE (2010). Censo Agropecuário (2006).

Para enfatizar e visualizar o atual nível de concentração de terras no Território Paraná Centro, utilizaremos o Coeficiente de *Gini*. Os indicadores são classificados, de acordo

com o IPARDES (2007), em 5 níveis de concentração: fraca, menor de 0,251; média, de 0,251 a 0,500; forte, de 0,501 a 0,700; muito forte, de 0,701 a 0,900; e, absoluta, de 0,901 a 1.

Ao aplicarmos estes coeficientes aos municípios do Território Paraná Centro, com base nos dados do Censo Agropecuário 2006, percebemos que 83,3% dos municípios, ou seja, 15 dos 18 apresentam nível de concentração de terras “Muito Forte”, enquanto os outros 3 (três) se enquadram no nível “Forte”, demonstrando uma evidente concentração de terras no território em questão (Mapa 03). Os municípios que apresentam as maiores concentrações de terra são: Turvo, Guarapuava e Rio Branco do Ivaí, com índices superiores a 0,800. Os municípios que se encontram nos índices de “forte” concentração são Campina do Simão, Manoel Ribas e Rosário do Ivaí, porém com índices próximos a 0,700. Nota-se que nenhum dos municípios se enquadra nos níveis “médio” e “baixo”.

Outra situação em relação à posse das terras encontrada no Território Paraná Centro, de acordo com IPARDES (2007), é o elevado percentual de propriedades rurais com algum problema de regularização fundiária. Para o instituto, o processo de colonização da região e a sucessão familiar nas pequenas propriedades ocorreram sem as respectivas emissões de posses e registros cartorários, em grande parte das transmissões de direitos à terra. Segundo a mesma fonte, baseado em estimativa do Comitê Gestor do Território Paraná Centro, cerca de 30% das propriedades familiares da região não possuem suas terras com a devida regularização fundiária, que representa em torno de 10 mil famílias rurais com dificuldades de acesso pleno às políticas públicas que pressupõem a comprovação da posse da terra.

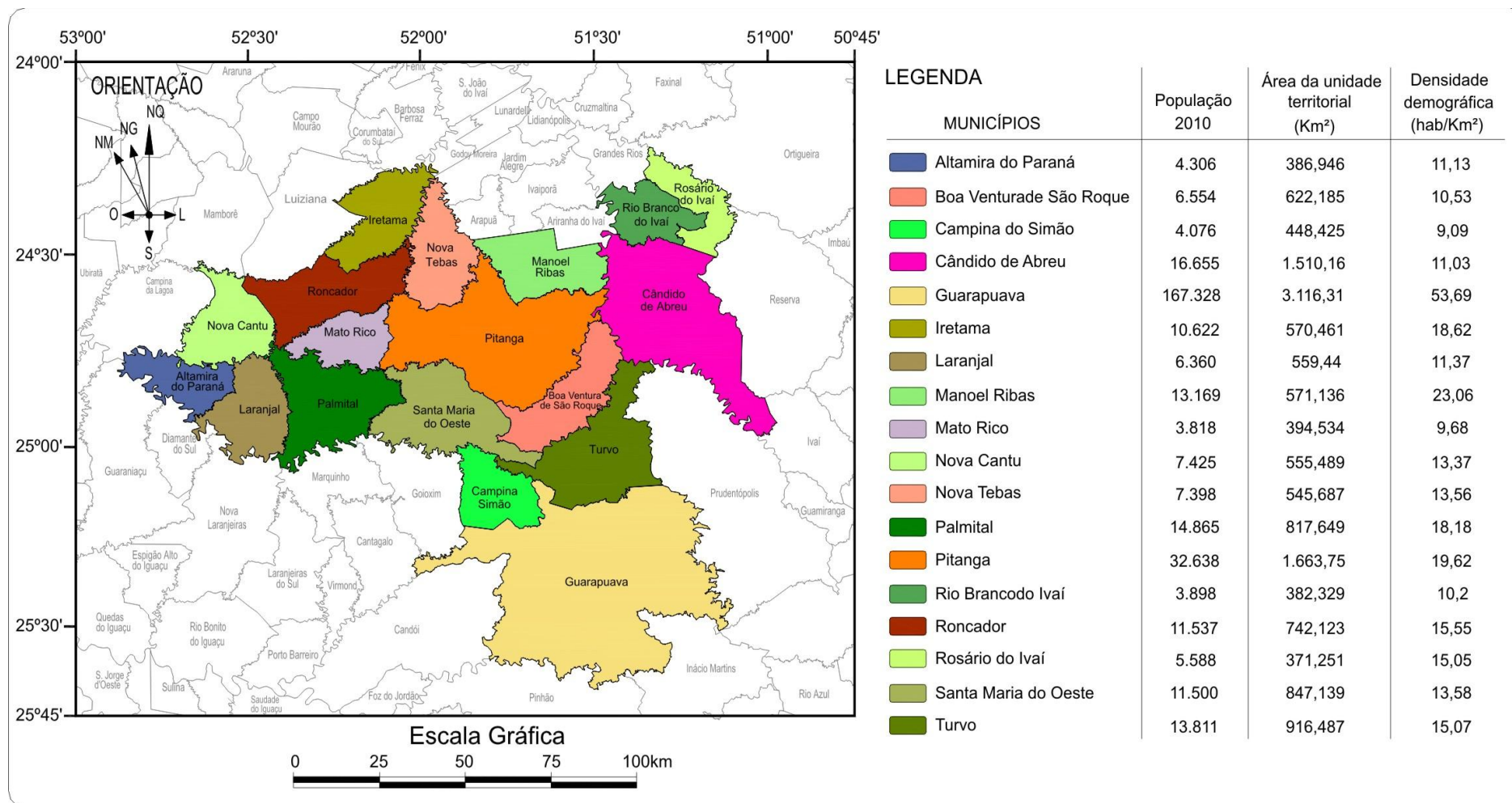


MAPA 03 – COEFICIENTE DE GINI – CONCENTRAÇÃO DE TERRAS DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO  
 FONTE: IBGE (2010). Censo Agropecuário (2006). Organização: Favaro (2011). Elaboração: Elizandro Fiuza Aquino (2011).

### 1.3.2 A predominância dos pequenos municípios no Território: uma economia de serviços e agropecuária

Com base no Censo de 2010 (Mapa 04), observa-se que de um grupo de 18 municípios do Território Paraná Centro, quatro (Altamira do Paraná, Campina do Simão, Mato Rico e Rio Branco do Ivaí) apresentam uma população de até 5.000 habitantes (22,2%). Cinco deles (Boa Ventura do São Roque, Laranjal, Nova Cantu, Nova Tebas e Rosário do Ivaí) apresentam populações de 5.000 a 10.000 habitantes (27,7%). Sete municípios (Candido de Abreu, Iretama, Manoel Ribas, Palmital, Roncador, Santa Maria do Oeste e Turvo) têm populações entre 10.000 e 20.000 (38,8%), um município, (Pitanga) tem população entre 20.000 a 50.000 habitantes (5,6%) e um, (Guarapuava), tem população acima de 50.000 habitantes (5,6%). Observa-se também no Território (Mapa 04) que todos os municípios, inclusive Guarapuava, apresentam uma densidade demográfica inferior a 80 habitantes por km<sup>2</sup>.

Wanderlei (2004), estudando o rural brasileiro, aponta que municípios com uma população menor ou igual a 20 mil habitantes são considerados pequenos. Essa realidade é notada em 16 dos 18 municípios do Território. Apenas Pitanga e Guarapuava têm uma população acima de 20.000 habitantes. A autora aponta também que a maioria desses pequenos municípios tem uma frágil estrutura produtiva e que a tradição agrícola regional define uma estrutura urbana deficitária, com função de intermediação comercial primária, baixo nível de urbanização e uma estrutura política marcada pelo “mandonismo local”, cuja base de poder sempre foi a propriedade da terra. Essas características apontadas por Wanderlei (2004) também são observadas empiricamente no mesmo conjunto de municípios apontados acima.



MAPA 04 – MAPA COM OS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO, SUAS POPULAÇÕES E RESPECTIVAS DENSIDADES DEMOGRÁFICAS, EM 2010  
 Organização: FAVARO (2011). Elaboração: Elizandro Fiuza Aquino (2011).

O Produto Interno Bruto (PIB) do Território Paraná Centro, de acordo com IBGE (2010), atingiu em 2008 a marca de R\$ 3.872.679,00 em valores correntes, correspondendo a 2,28% do PIB do Estado do Paraná. Entre os municípios que integram o Território, Guarapuava é responsável por 58,85% do PIB. O PIB *per capita* do Território é de R\$ 10.951,08, inferior ao PIB do Estado do Paraná, que é de R\$ 16.928,00 e também inferior ao brasileiro, que é de R\$ 15.240,00 (Gráfico 02).

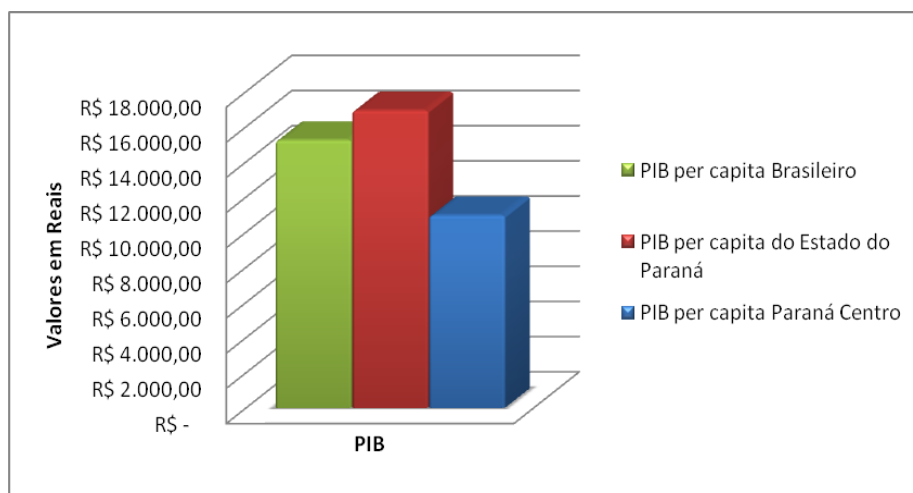


GRÁFICO 02 – PIB *PER CAPITA* DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO DO ESTADO DO PARANÁ E BRASILEIRO EM 2008  
FONTE: IBGE CIDADES (2008).

O maior PIB *per capita* do Território, em 2008, é do município de Boa Ventura de São Roque: R\$ 13.715,00. Seguido, de perto, pelo município de Guarapuava, que atinge o valor de R\$ 13.311,13. Os menores PIB *per capita* são dos municípios de Santa Maria do Oeste, Palmital e Rosário do Ivaí.

Município	PIB total	PIB <i>per capita</i>
Altamira do Paraná	36.189.947,00	8.824,66
Boa Ventura do São Roque	92.990.989,00	13.376,15
Campina do Simão	36.826.250,00	8.596,23
Cândido de Abreu	146.152.282,00	8.039,62
Iretama	76.271.218,00	6.630,55
Laranjal	41.220.306,00	6.430,62
Manoel Ribas	147.122.361,00	11.214,45
Mato Rico	35.362.301,00	8.350,01
Nova Cantu	79.180.699,00	10.264,54
Nova Tebas	57.625.920,00	6.859,41
Palmital	99.509.739,00	6.338,60
Pitanga	344.931.010,00	9.811,72
Rio Branco do Ivaí	38.998.744,00	9.783,93
Roncador	143.120.124,00	11.502,98



Rosário do Ivaí	37.572.033,00	6.378,95
Santa Maria do Oeste	67.530.169,00	5.826,59
Turvo	112.811.364,00	7.839,02
<b>Sub Total -</b>	<b>1.593.415.456,00</b>	<b>8.592,23</b>
<b>Guarapuava</b>	<b>2.279.264.105,00</b>	<b>13.311,13</b>
<b>Total território</b>	<b>3.872.679,561,00</b>	<b>10.951,68</b>

QUADRO 09 – PIB TOTAL E *PER CAPITA* DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO

FONTE: IBGE/CIDADES (2011). Organização: FAVARO (2011).

Verifica-se que o valor adicionado bruto dos serviços a preços correntes – PIB serviços – predomina em (15) quinze dos (18) dezoito municípios do Território, sendo responsável por 59,6% do PIB total.

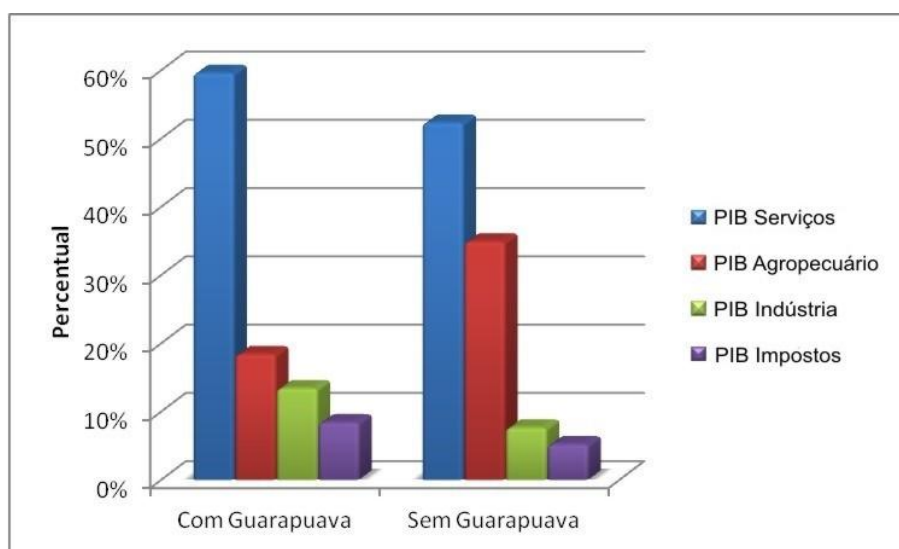


GRÁFICO 03 – PERCENTUAL DO VALOR ADICIONADO BRUTO DA AGROPECUÁRIA, INDÚSTRIA, SERVIÇOS E IMPOSTOS SOBRE PRODUTOS LÍQUIDOS DE SUBSÍDIOS A PREÇOS CORRENTES DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO COM E SEM A INCLUSÃO DO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA  
FONTE: IBGE CIDADES (2008).

Os municípios que possuem o maior índice percentual de serviços são os municípios de Guarapuava, com 64,8% e Pitanga, com 58,9%. Esta característica faz com que ambos sejam considerados “polos regionais de prestação de serviços”.

O valor adicionado bruto da agropecuária a preços correntes fica em segundo lugar, com 18% do PIB total. Quando se retira os índices do município de Guarapuava, o índice percentual passa para 34,9%. Os municípios de Campina do Simão (46,4%), Laranjal (47,8%), e Mato Rico (56,1%) são os que apresentam maiores índices, superando o PIB Serviços. O município de Guarapuava tem o menor índice do PIB agropecuário, que é de 6,9%, apesar de apresentar no Território Paraná Centro as maiores áreas de culturas, tais como soja, milho, trigo e cevada (Quadro 10).



Municípios	PIB Agropecuário		PIB Indústria		PIB Serviços		PIB Impostos	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Altamira do Paraná	12.716.298,00	35,1	1.943.393,00	5,4	19.691.555,00	54,4	1.839.000,00	5,1
Boa Ventura do São Roque	38.945.350,00	41,9	4.125.945,00	4,4	44.447.167,00	47,8	5.472.000,00	5,9
Campina do Simão	17.094.845,00	46,4	3.807.796,00	10,3	14.733.945,00	40,0	1.190.000,00	3,3
Cândido de Abreu	65.529.688,00	44,8	7.290.602,00	5,0	67.449.206,00	46,1	5.883.000,00	4,1
Iretama	22.613.013,00	29,6	6.602.912,00	8,7	41.851.902,00	54,9	5.203.000,00	6,8
Laranjal	19.684.798,00	47,8	2.387.359,00	5,8	18.183.840,00	44,1	964.000,00	1,6
Manoel Ribas	44.716.602,00	30,4	7.517.611,00	5,1	85.174.137,00	57,9	9.714.000,00	6,6
Mato Rico	19.833.705,00	56,1	1.502.749,00	4,2	13.314.608,00	37,7	711.000,00	2,0
Nova Cantu	34.231.264,00	43,2	3.471.675,00	4,4	37.864.552,00	47,8	3.613.000,00	4,6
Nova Tebas	23.444.395,00	40,7	3.418.192,00	5,9	28.711.507,00	49,8	2.052.000,00	3,6
Palmital	32.893.444,00	33,1	6.403.807,00	6,4	56.193.785,00	56,5	4.019.000,00	4,0
Pitanga	96.820.441,00	28,1	23.616.918,00	6,8	203.313.181,00	58,9	21.180.000,00	6,2
Rio Branco do Ivaí	13.984.582,00	35,9	4.165.348,00	10,7	19.130.254,00	49,1	1.719.000,00	4,3
Roncador	45.733.065,00	32,0	6.668.771,00	4,7	82.065.767,00	57,3	8.653.000,00	6,0
Rosário do Ivaí	14.899.731,00	39,7	2.464.165,00	6,6	19.001.704,00	50,6	1.206.000,00	3,1
Santa Maria do Oeste	29.142.409,00	43,2	4.633.431,00	6,9	31.767.040,00	47,0	1.987.000,00	2,9
Turvo	24.684.380,00	21,9	31.841.157,00	28,2	50.540.662,00	44,8	5.745.000,00	5,1
Sub Total -	<b>556.968.010,00</b>	<b>34,9</b>	<b>121.861.831,00</b>	<b>7,64</b>	<b>833.434.812,00</b>	<b>52,3</b>	<b>81.150.000,00</b>	<b>5,2</b>
Guarapuava	157.894.442,00	6,9	397.095.743,00	17,4	1.478.088.557,00	64,8	246.185.000,00	10,9
Total território	<b>714.862.452,00</b>	<b>18,4</b>	<b>518.957.574,00</b>	<b>13,4</b>	<b>2.311.523.369,00</b>	<b>59,6</b>	<b>327.335.000,00</b>	<b>8,4</b>

QUADRO 10 – VALOR E PERCENTUAL DO VALOR ADICIONADO BRUTO DA AGROPECUÁRIA, INDÚSTRIA, SERVIÇOS E IMPOSTOS SOBRE PRODUTOS LÍQUIDOS DE SUBSÍDIOS A PREÇOS CORRENTES DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO  
FONTE: IBGE CIDADES (2008).

O PIB indústria representa 13% do PIB total. O município de Turvo (28,2%) possui o maior índice, seguido de Guarapuava com 17,4%. Os municípios, em sua grande maioria, não possuem grandes indústrias, limitando-se na maioria das vezes, à presença de serrarias e pequenas fábricas de laticínios (Quadro 10). O valor adicionado sobre o produto líquido de

subsídios a preços correntes representa 8,4% do PIB total. Quando retiramos o município de Guarapuava, o percentual é reduzido para 5,2%.

Como pudemos observar, o Território vem perdendo sua população, principalmente sua população rural. Dos sete territórios cobertos pelo DTR no Estado do Paraná, o Paraná Centro foi o único que perdeu população nas últimas duas décadas, configurando uma tendência de perda populacional. Observa-se também que a concentração de terras, historicamente construída, continua alta, de forma que, em 2006, 1,5% dos estabelecimentos detêm mais de um terço da área total. Por outro lado, nota-se que mais de dois terços dos estabelecimentos possuem menos de um módulo rural, ou seja, 20 ha, ocupando um pouco mais de 10% da área total. Nota-se também que essas concentrações de áreas não refletem em seu PIB (Produto Interno Bruto), que é um dos mais baixos do Estado. E que, apesar do Território ter as maiores áreas produção de grãos do Estado, o PIB agropecuário, tem sua média inferior do que a do PIB serviços. Outro ponto que a pesquisa comprova é que o município de Guarapuava, nos aspectos analisados (crescimento populacional, população urbana/rural e PIB), destoa dos demais municípios da unidade de planejamento territorial. Entretanto, como veremos mais adiante, Guarapuava apresenta uma ruralidade bastante intensa.

#### 1.4 UM RURAL DIVERSO: DIFERENÇAS E DESIGUALDADES ENTRE SEUS OCUPANTES

O Território Paraná Centro, em função da forma de ocupação histórica, social e econômica de seu espaço, foi palco de uma série de conflitos entre seus habitantes. Conflitos estes algumas vezes reprimidos pela força, outras vezes pela ação do Estado através de ações ou políticas públicas que vieram a caracterizar, nos dias de hoje, um rural muito diversificado e que demonstra diferenças acentuadas entre as populações rurais do Território. Neste subitem apresentaremos um panorama do rural do Território Paraná Centro no aspecto produtivo, onde as diferenças e desigualdades entre os diversos grupos produtivos estão muito presentes e visíveis. Começaremos mostrando as características das unidades produtivas da agricultura familiar e a não familiar do Território na sequência apresentaremos aspectos do crédito rural, no sentido do acesso e direção que os financiamentos agropecuários têm dentro do Território. Em um terceiro momento, colocaremos em pauta um diagnóstico sobre a ausência da assistência técnica e extensão rural aos produtores no nosso recorte. Por último, apresentaremos aspectos da presença da pluriatividade relativa, na qual os agricultores

combinam atividades em sua unidade produtiva com outras atividades externas, com o propósito de aumentar a renda.

#### 1.4.1 A caracterização da agropecuária no Território Paraná Centro

O Território Paraná Centro apresenta, conforme o Censo Agropecuário do IBGE (2006), um total de 28.562 estabelecimentos rurais, sendo 81,11%, isto é, 23.167 estabelecimentos familiares<sup>25</sup>, com uma área de 341.884 ha, correspondendo a 28,62% do total da área do Território. Os estabelecimentos familiares possuem uma área média de 14,7 ha, valor aproximado abaixo de um módulo fiscal<sup>26</sup> do Território. A agricultura não familiar, por sua vez, apresenta 18,44% dos estabelecimentos, correspondendo a um total de 5.395 estabelecimentos, aproximadamente 8,8 módulos fiscais (Quadro 11, Gráfico 04).

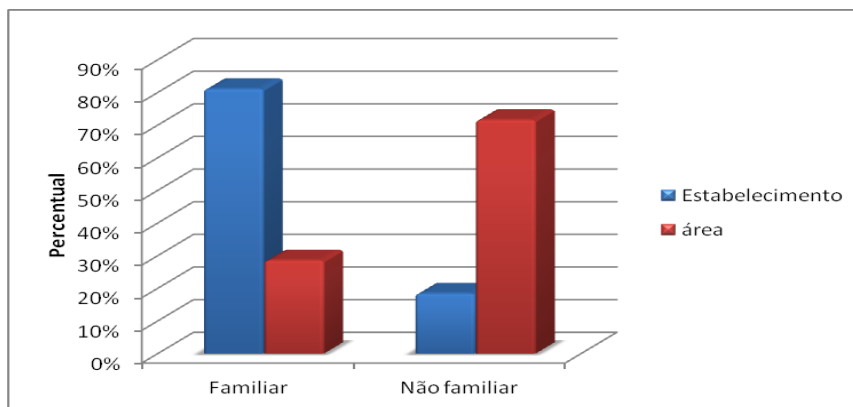


GRÁFICO 04 – PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS E ÁREA FAMILIAR E NÃO FAMILIAR NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO

FONTE: IBGE (2010). Censo Agropecuário (2006).

O Gráfico 04 nos ajuda a mostrar o que já foi discutido anteriormente em relação à concentração histórica de terras no Território. O predomínio de unidades familiares em pequenas áreas, inferior a um módulo rural, reflete uma situação presente em todo o Brasil, apontada por Carvalho (2011), que é o processo de resistência da classe camponesa frente ao processo capitalista.

<sup>25</sup> O IBGE utilizou como critério de definição de agricultores familiares, os estabelecidos pela Lei nº 11.326, de 24 de junho de 2006, que são: a área do estabelecimento ou empreendimento rural não exceda a quatro módulos fiscais; a mão de obra utilizada nas atividades econômicas desenvolvidas seja predominantemente da própria família; a renda familiar ser predominantemente originada dessas atividades; que o estabelecimento ou empreendimento seja dirigido pela família.

<sup>26</sup> De acordo com a Morrissawa (2001), o conceito de módulo está associado ao de uma área padrão que caracterize uma propriedade rural suficiente para uma família trabalhar e obter sustento; é uma medida expressa em hectares calculada para cada imóvel rural. O conceito de módulo fiscal é derivado do conceito de módulo rural. É uma unidade de medida expressa em hectares para cada município. O módulo fiscal dos municípios do Território Paraná Centro varia de 18 a 20 ha.

Município	Total Est	Total área	Est Fam	%	Área Fam	%	Área Média	Est. não fam.	%	Área não fam.	%	Área Média
Altamira do Paraná	748	35.801	604	80,75	10.567	29,52	13,3	144	19,25	25.234	70,48	175,2
Boa Ventura do São Roque	1.270	49.165	1.024	80,63	14.609	29,71	14,2	246	19,37	34.556	70,29	140,4
Campina do Simão	414	17.481	345	83,33	5.694	16,67	16,5	69	16,67	11.787	67,43	170,8
Cândido de Abreu	3.809	130.547	3.126	82,07	41.744	31,98	13,3	683	17,93	88.804	68,02	130,0
Iretama	1.539	64.349	1.166	75,76	16.585	25,77	14,2	373	24,24	47.763	74,23	128,0
Laranjal	854	41.874	725	84,89	11.809	28,20	16,2	129	15,11	30.065	71,80	233,0
Manoel Ribas	1.457	52.363	1.280	87,85	25.182	48,09	17,2	177	12,15	27.181	51,91	153,5
Mato Rico	745	36.158	570	76,51	9.784	27,06	17,1	175	23,49	26.374	72,94	150,7
Nova Cantu	1.130	46.977	986	87,26	15.979	34,02	16,2	144	12,74	30.988	65,98	215,1
Nova Tebas	1.350	51.784	1.112	82,37	14.709	28,40	10,8	238	17,63	37.075	71,60	155,7
Palmital	2.079	78.336	1.789	86,05	29.489	36,37	16,4	290	13,95	49.847	63,93	171,8
Pitanga	3.748	146.057	3.106	82,87	49.225	33,70	15,8	642	17,13	96.832	66,30	150,8
Rio Branco do Ivaí	422	37.206	330	78,20	3.724	10,01	11,2	92	21,80	33.482	89,99	363,9
Roncador	1.294	62.220	1.100	85,01	17.584	28,26	15,9	194	14,99	44.636	71,74	230,0
Rosário do Ivaí	915	31.638	760	83,06	11.289	35,68	14,8	155	16,94	20.349	64,39	131,2
Santa Maria do Oeste	2.365	68.117	1.976	83,55	27.511	40,39	13,9	389	16,45	40.606	59,61	104,3
Turvo	1.682	78.346	1.408	83,71	14.907	19,03	10,5	274	16,29	63.439	80,97	231,7
<b>Sub Total</b>	<b>25.821</b>	<b>1.028.419</b>	<b>21.407</b>	<b>82,90</b>	<b>320.391</b>	<b>31,15</b>	<b>14,9</b>	<b>4.414</b>	<b>17,09</b>	<b>709.018</b>	<b>68,94</b>	<b>160,6</b>
Guarapuava	2.741	173.539	1.760	64,21	21.493	12,38	12,2	981	35,79	152.047	87,62	154,9
<b>Total território</b>	<b>28.562</b>	<b>1.201.958</b>	<b>23.167</b>	<b>81,11</b>	<b>341.884</b>	<b>28,62</b>	<b>14,7</b>	<b>5.395</b>	<b>18,44</b>	<b>861.065</b>	<b>71,63</b>	<b>159,6</b>

QUADRO 11 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS E ÁREA TOTAL; ESTABELECIMENTOS FAMILIARES, PORCENTAGEM, ÁREA TOTAL E ÁREA MÉDIA; E ESTABELECIMENTOS NÃO FAMILIARES, PORCENTAGEM, ÁREA TOTAL E ÁREA MÉDIA – POR MUNICÍPIO  
 FONTE: IBGE (2010). Censo Agropecuário (2006).

O Valor Bruto da Produção (VBP) total do Território Paraná Centro em 2009, de acordo com SEAB/DERAL (2010), foi de R\$ 1.539.528,37. No período 2003-2009, com base nos estudos do IPARDES (2007) e SEAB/DERAL (2009), três atividades pecuárias e sete de lavouras destacaram-se. Estes dez produtos representam 90% do total do valor bruto da produção. Os produtos que tem a maior importância no VBP são: soja, bovino de corte, milho, leite, madeira, feijão, trigo, suíno, batata e cevada. (Gráfico 05).

A soja, com um VBP em 2009 de R\$ 440.338.000,00, é responsável por 30% de todo o VBP. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, esta produção apresenta-se em 3.695 estabelecimentos, ocupando uma área de 166.624 ha, equivalente a 13,8% da área total. Os maiores produtores de soja são os municípios de Guarapuava, Pitanga e Boa Ventura de São Roque. É interessante notar que a soja também está presente em 11,1% dos estabelecimentos familiares, em 2.572 estabelecimentos, com destaque para os municípios de Pitanga, Manoel Ribas e Boa Ventura de São Roque.

A bovinocultura de corte, com um VBP em 2009 de R\$ 273.506.479,55, é uma criação presente na história do Território, sempre ocupando com destaque os primeiros lugares do VBP, além de consistir na forma mais comum de criação, praticada de forma extensiva e em grandes propriedades. Os municípios do Território que se destacam com esse produto são: Palmital, Laranjal, Guarapuava e Altamira do Paraná.

O terceiro produto que se destaca é o milho, com VBP em 2009 de R\$ 181.743.711,86, presente em 52,5% dos estabelecimentos do Território. Os municípios com maior destaque são: Guarapuava, Pitanga e Boa Ventura de São Roque. O milho é um produto de ponta juntamente com a soja no setor do agronegócio. Ao mesmo tempo, é um dos produtos que está presente em quase todos os estabelecimentos da agricultura familiar, sendo um alimento básico e prioritário, utilizado na nutrição de animais como bovinos de leite, suínos, aves e equinos.

O leite é um produto que vem aumentando sua produção e hoje já ocupa a quarta posição, com um PIB, em 2009, de R\$ 122.588.260,00. De acordo com o IBGE (2006), ele é produzido em 11.231 estabelecimentos – destes, 9.611, isto é, 85,6%, são familiares – se caracterizando como um produto chave da agricultura familiar. Além de ser uma opção para a renda mensal do agricultor familiar, tem tido destaque em políticas públicas federais, estaduais e municipais, como o PRONAF (Programa de Apoio à Agricultura Familiar), o programa “Leite das Crianças<sup>27</sup>” e a inseminação

---

<sup>27</sup> O programa do Estado do Paraná “Leite das Crianças”, iniciado em 2002, tem como objetivo a distribuição gratuita de 1 litro de leite para cada criança carente por dia. O governo também tem o compromisso, através da SEAB – Secretaria de Agricultura e Abastecimento, em apoiar o produto local oriundo do leite e a agroindústria de laticínios.

artificial, se tornando também um produto prioritário nos programas de extensão oficial do Instituto EMATER. Outro impulso à produção leiteira foi a criação de COORLAFs (Cooperativas de Leite de Agricultura Familiar) pela Fundação RURECO e o Sistema CRESOL (Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária), nos municípios de Pitanga, Santa Maria do Oeste, Boa Ventura de São Roque e Turvo. Estas cooperativas têm como objetivos a organização da comercialização do leite, a venda de insumos e medicamentos e a prestação de assistência técnica a seus cooperados. Os municípios que mais produzem leite no território são: Pitanga, Manoel Ribas, Palmital e Cândido de Abreu.

A madeira, de acordo com o IPARDES (2007), vem se transformando numa opção de renda para os agricultores em virtude de sua demanda para composição de outros produtos manufaturados (móveis, caixas, brinquedos etc.), além do papel, celulose e lenha. Há presença na região de várias áreas de reflorestamento de *pinus* e eucalipto. Em 2009, o PIB da madeira foi de R\$ 70.608.248,67 e os municípios que tem o maior PIB oriundo da madeira são os municípios de Guarapuava, Campina do Simão e Turvo.

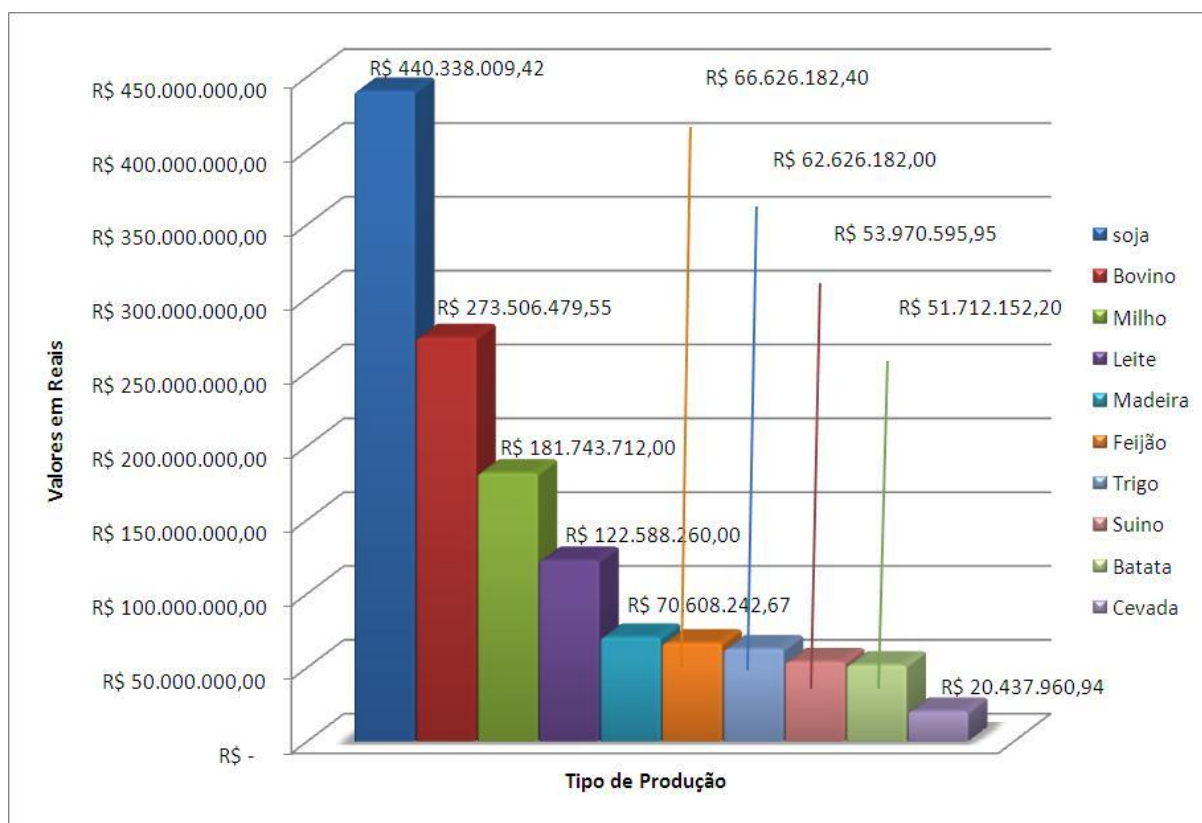


GRÁFICO 05 – VALOR BRUTO DE PRODUÇÃO – TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO EM 2009  
FONTE: SEAB/DERAL (2009).

O feijão é outro produto que tem destaque no PIB do Território, ocupando a quinta posição com um valor de R\$ 66.608.242,67. O feijão, conforme o IBGE (2006) é produzido em 10.780 estabelecimentos, desses 10.030 (85,5%) são familiares. Ele é produzido nas variedades de “cor preta” e de “cor” – também chamado de feijão branco. É interessante perceber que a produção classificada por cores é também um indicador cultural de agricultores e de clima. O feijão preto está presente com maior produção nos municípios que têm uma população com etnia de predominância cabocla e de origem polonesa e ucraniana, além de também ser cultivado em municípios que apresentam um clima com temperaturas mais frias. Já o feijão de cor é produzido em municípios com temperatura mais quente, por questões de armazenagem do produto, visto que com temperaturas mais frias e umidade alta o produto perde a qualidade. Outra característica é que há um hábito cultural dos agricultores de origem mineira e paulista de produzir e comer feijão de cor. O feijão preto como veremos no capítulo três, está presente dos estabelecimentos de camponeses tradicionais enquanto o feijão branco predomina nas unidades de agricultores familiares modernizados.

A produção de suínos também está presente, constituindo um PIB de R\$ 53.970.595,95, com ênfase na suinocultura intensiva nos municípios de Guarapuava, representados pelos cooperados e integrados da Cooperativa Agrária e pelo município de Pitanga, que se destaca na produção de matrizes. Esses dois municípios detêm quase 60% do PIB suíno. A suinocultura também está presente nos estabelecimentos da agricultura familiar em todos os municípios em um sistema semiextensivo, como uma renda complementar ou como forma de subsistência e de criação extensiva, em áreas de faxinais, principalmente de porcos de raças nacionais.

As outras duas atividades que compõem a lista dos 10 produtos que representam mais de 90% do PIB Agropecuário do Território são a batata e a cevada, cultivadas com ênfase, principalmente por grandes produtores, no município de Guarapuava. Vale também a ressalva de outros cultivos, como é o caso do arroz cerqueiro, presente em 2.889 (12,5%) dos estabelecimentos familiares, com ênfase na produção de autoconsumo, em área média cultivada de 0,62 ha por estabelecimento. Nota-se também a presença da cultura de café em municípios que apresentam uma temperatura mais elevada e que não sofrem com os problemas da geada, com nos casos de: Altamira do Paraná, Iretama, Nova Tebas, Roncador, Rio Branco do Ivaí e Rosário do Ivaí.

Observa-se que há uma dominância em número de estabelecimentos familiares (81,11%), com áreas médias inferiores a um módulo rural, resultando em uma produção voltada para o autoconsumo ou ancorada principalmente à produção do leite.

Como um dos reflexos da situação acima e também como umas consequências das políticas neoliberais implementadas nas décadas anteriores- tema que será abordado no capítulo quatro - muitas famílias do Território residentes nos estabelecimentos familiares, para aumentarem seus rendimentos, realizam atividades fora de suas propriedades. Estas atividades, realizadas como complemento de renda, conforme dados do IBGE (2010), são visíveis em 6.178 estabelecimentos familiares (26,6%). Esse percentual é superior ao brasileiro, que é de 25,5%, porém, inferior ao do Paraná, que é de 27,9%.

Observa-se que 54,4% dos produtores (as) que declararam ter atividades fora da propriedade, realizam serviços no setor agropecuários ligados prioritariamente ao agronegócio. As atividades consistem em: trabalhos em reflorestamentos (plantio, poda e corte de árvores); em fazendas de criação de gado (reformas de cercas, roçadas de pastos); em fazendas de plantio extensivo de grãos (tratorista temporário, auxiliar no plantio e na colheita). Já no setor não agropecuário, declarados por 41,4% dos produtores, as atividades são exercidas principalmente em serrarias que ainda são muito comuns no Território ou em atividades ligadas à construção civil. As mulheres que praticam atividades fora da propriedade, em sua maioria, exercem serviços como merendeiras e faxineiras em escolas e prédios públicos localizados em comunidades rurais. Há também o registro dessas mulheres realizando serviços domésticos em residências localizadas em fazendas e em comunidades rurais próximas.

No próximo subitem analisaremos o acesso dos agricultores a duas políticas públicas: o crédito rural e ATER – assistência Técnica e Extensão Rural. O motivo dessa escolha está ancorada nos seguintes argumentos: a) são políticas que estão (aparentemente) disponíveis em todos os municípios do Território, pelo menos nos discursos oficiais; b) políticas que são mais requeridas (demandadas) pelos agricultores conforme veremos no capítulo 3; e, c) a ligação dessas políticas com o DTR e sua relação com estágio atual do capitalismo e as políticas neoliberais que serão analisadas no capítulo 4.

#### 1.4.2 O crédito rural e ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural no Território: privilégio de poucos

O crédito rural é o principal instrumento de repasse de recursos através de política pública aos agricultores. Conforme o Censo Agropecuário de 2006, 7.850 agricultores (27,4%), de um total de 28.562 estabelecimentos, acessaram financiamentos para sua produção, evidenciado que 72,1% dos agricultores não tiveram acesso ou não demandaram.



Em relação aos agricultores familiares, apenas 6.485 (27,9%), de um total de 23.167 estabelecimentos tiveram acesso ao recurso financiado. Dos agricultores não familiares, 25,3% tiveram acesso aos recursos.

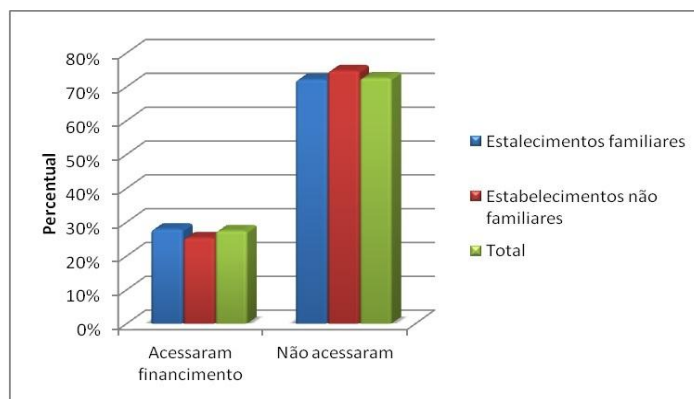


GRÁFICO 06 – PERCENTAGEM DE ESTABELECIMENTOS FAMILIARES E NÃO FAMILIARES QUE TIVERAM ACESSO OU NÃO AOS FINANCIAMENTOS EM 2006

FONTE: IBGE (2010). Censo Agropecuário (2006).

Para a análise da falta de acesso, nos deteremos aos sujeitos de nossa pesquisa delimitados pela Política de Desenvolvimento Territorial (MDA/SDT<sup>28</sup>, 2005): os agricultores familiares. Dos 72,1% dos agricultores familiares que não acessaram recursos, segundo o IBGE (2010), 41,9% alegaram que não necessitavam dos recursos; 15,4% não acessaram por medo de perder a sua propriedade; 1,9% por falta de garantias junto à agência financeira; 1,5% por inadimplência, isto é, falta de pagamentos anteriores; e 11,3% alegaram falta de informações, burocracia e outros motivos não identificados.

Em relação aos recursos, conforme o Censo Agropecuário do IBGE, em 2006, foi acessado como financiamento proveniente dos programas de crédito, o valor de R\$ 141.371.000,00 para 7.850 estabelecimentos. Deste valor, R\$ 95.058.000,00 (68,7%) foi destinado à agricultura não familiar e 31,3%, correspondente a R\$ 44.313.000,00, à agricultura familiar. Do total dos recursos recebidos, o município de Guarapuava é responsável por 27,2% da arrecadação, sendo 2,0% para o financiamento da agricultura familiar e 98% para a agricultura não familiar. O percentual de valores para financiar a agricultura familiar no Território é de 31,3% e para a agricultura não familiar, 68,7%. Sem o município de Guarapuava, o percentual de recursos acessados para a agricultura familiar ficaria em 42,7% e 57,3% para a não familiar. O município de Palmital é o que apresenta o maior percentual de recursos para o financiamento da produção da agricultura familiar (72,4%), enquanto o menor percentual – além do município de Guarapuava, que é de 2% conforme relatamos acima – é o município de Rio Branco do Ivaí, com 22,3% (Quadro 12).

<sup>28</sup> SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

Município	Est. com financiamentos	Valor financiamento	%	Valor Familiar/PRONAF	%	Valor Não Familiar	%
Altamira do Paraná	242	2.209.000,00	1,5	1.061.000,00	48,0	1.148.000,00	52,0
Boa Ventura do São Roque	395	9.925.000,00	7,0	3.637.000,00	36,6	6.288.000,00	63,4
Campina do Simão	168	1.079.000,00	0,7	713.000,00	66,1	366.000,00	33,9
Cândido de Abreu	881	6.669.000,00	4,7	3.538.000,00	53,0	3.131.000,00	47,0
Iretama	247	2.612.000,00	1,8	1.303.000,00	49,8	1.309.000,00	50,2
Laranjal	349	2.702.000,00	1,9	1.848.000,00	68,3	854.000,00	31,7
Manoel Ribas	573	8.939.000,00	6,3	3.095.000,00	34,6	5.844.000,00	65,4
Mato Rico	236	2.961.000,00	2,1	1.880.000,00	63,4	1.081.000,00	36,6
Nova Cantu	376	5.045.000,00	3,5	2.324.000,00	46,0	2.721.000,00	54,0
Nova Tebas	247	2.770.000,00	1,9	1.065.000,00	38,4	1.705.000,00	61,6
Palmital	881	7.581.000,00	5,3	5.493.000,00	72,4	2.088.000,00	27,3
Pitanga	1.215	25.187.000,00	17,8	8.199.000,00	32,5	16.988.000,00	67,5
Rio Branco do Ivaí	68	1.645.000,00	1,2	367.000,00	22,3	1.278.000,00	77,7
Roncador	361	8.620.000,00	6,1	2.383.000,00	27,6	6.237.000,00	72,4
Rosário do Ivaí	133	1.169.000,00	0,8	361.000,00	30,9	808.000,00	69,1
Santa Maria do Oeste	695	7.646.000,00	5,4	3.907.000,00	51,0	3.739.000,00	49,0
Turvo	351	5.316.000,00	3,7	2.355.000,00	44,3	2.961.000,00	55,7
<b>Sub Total</b>	<b>7418</b>	<b>102.075.000,00</b>	<b>72,2</b>	<b>43.529.000,00</b>	<b>42,7</b>	<b>58.546.000,00</b>	<b>57,3</b>
Guarapuava	432	39.296.000,00	27,8	784.000,00	2,0	38.512.000,00	98,00
<b>Total território</b>	<b>7850</b>	<b>141.371.000,00</b>	<b>100,0</b>	<b>44.313.000,00</b>	<b>31,3</b>	<b>97.058.000,00</b>	<b>68,7</b>

QUADRO 12 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS QUE OBTIVERAM FINANCIAMENTO EM 2006, VALOR E PERCENTUAL PARA A AGRICULTURA FAMILIAR/PRONAF E NÃO FAMILIAR NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO  
 FONTE: IBGE (2010). Censo Agropecuário (2006).

A situação verificada acima, de que 70% dos recursos foram utilizados pelos agricultores não familiares e apenas 30% por agricultores familiares, não é diferente da situação nacional historicamente construída. Para a safra 2011/2012, de acordo com o MDA (2011), foram oferecidos R\$ 123,2 bilhões em créditos rurais, sendo 107,2 bilhões para a agricultura comercial e 16 bilhões para a agricultura familiar via PRONAF, ou seja, 21,7% do total dos recursos. Outro ponto a ressaltar é que quando comparado a outras regiões que não possuem a Política de Desenvolvimento Territorial, a situação também não é diferente, ou seja, não houve um acréscimo no acesso aos recursos pelas unidades familiares dos territórios contemplados com o PDR, como é o caso do Território Paraná Centro.

A outra política que iremos analisar é o acesso dos agricultores a ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural. Conforme dados do IBGE de 2010, 26,5% (7.591) dos estabelecimentos agropecuários declararam, por ocasião do Censo Agropecuário 2006, ter recebido assistência técnica, enquanto 73,5% – em números absolutos, 20.971 estabelecimentos – declararam o contrário, conforme demonstra o Gráfico 07. Dos agricultores que declararam ter recebido assistência técnica, 49,3% disseram que o atendimento foi de forma regular e 50,7% de forma ocasional ou esporádica.

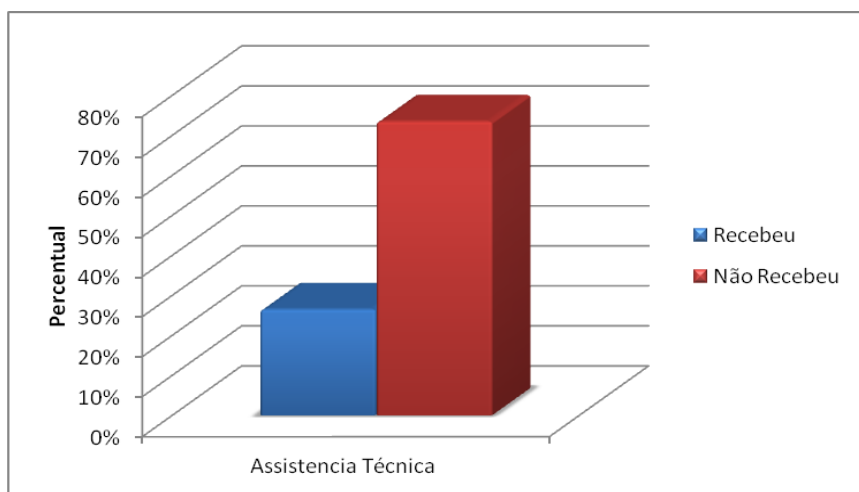


GRÁFICO 07 – PERCENTUAL DOS AGRICULTORES QUE RECEBERAM, OU NÃO, ASSISTÊNCIA TÉCNICA NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO  
 FONTE: IBGE (2010). Censo Agropecuário (2006).

Quanto à origem da orientação técnica recebida por 26,5% dos agricultores que recebem assistência, de acordo com o IBGE (2010): 13,7% são de origem das cooperativas; 5,6% é prestada pelos técnicos do Governo (federal, estadual e municipal); 2,12% pelas empresas integradoras, com destaque no Território às empresas de sericicultura; 1,62% pelas empresas privadas de planejamento e 3,01% por outras entidades (ONGs ou lojas

agropecuárias que revendem insumos e produtos agropecuários). Inclui-se neste último item a assistência própria ou do próprio produtor.

Dos produtores que receberam assistência técnica, as cooperativas são responsáveis pelo maior percentual de atendimento, que é de 13,7%, com destaque, conforme pesquisa de campo<sup>29</sup>, para a Cooperativa Agroindustrial COAMO – com sede no município de Campo Mourão e entrepostos em 10 dos 18 municípios do Território. A assistência técnica realizada pela COAMO aos agricultores geralmente é feita por ocasião da revenda de insumos ou em caso de ocorrência de pragas e doenças nas culturas. Esta cooperativa tem uma atuação muito grande junto aos agricultores familiares que cultivam principalmente a soja e o milho. Outra cooperativa que tem destaque é a Cooperativa Agrária Agroindustrial – com sede no distrito de Entre Rios, município de Guarapuava. A cooperativa conta com uma área de atuação quase que restrita a produtores não familiares em municípios em torno de Guarapuava. Há também outras cooperativas que atuam prestando assistência técnica, contudo, de forma muito reduzida e com poucos técnicos. Estão entre elas: a COAMIG (Cooperativa Agropecuária Mista de Guarapuava Ltda); a COORLAF (Cooperativas de Leite da Agricultura Familiar), a COOPAFLOA (Cooperativa de Produtos Agroecológicos, Artesanais e Florestais de Turvo) e a Cooperativa de Agricultores Familiares do município de Iretama (Gráfico 08).

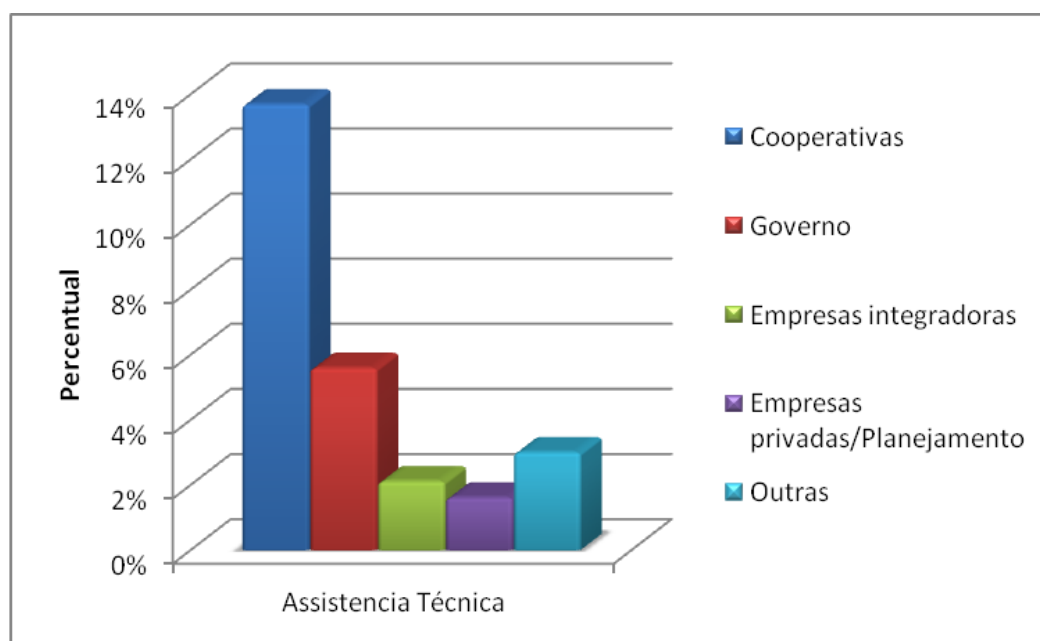


GRÁFICO 08 – PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS QUE RECEBEM ASSISTÊNCIA TÉCNICA QUANTO À ORIGEM DA ORIENTAÇÃO TÉCNICA RECEBIDA NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO  
FONTE: IBGE (2010). Censo Agropecuário (2006).

<sup>29</sup> Pesquisa realizada junto aos agricultores dos municípios do Território, nos meses de maio e junho de 2010.

Com relação à assistência técnica prestada pelo governo, dados do IBGE (2010) indicam que somente 1.437 (5,6%) agricultores afirmaram que receberam atendimento, seja por parte do Governo Estadual, seja por parte das Secretarias Municipais de Agricultura.

O Governo do Estado do Paraná, através do Instituto EMATER, em julho de 2011, possuía escritórios em todos os municípios do Território, com um total de 58 extensionistas atuando, sendo: 32 técnicos agropecuários, 14 engenheiros agrônomos, 6 médicos veterinários/zootecnistas e 5 técnicas de bem estar social. Vale ressaltar que dos 58 extensionistas 28 são concursados; 6 são técnicos contratados pela prefeitura e colocados à disposição da EMATER; o que permite uma variação do número de profissionais conforme a intencionalidade política e a capacidade orçamentária da Prefeitura; 12 são contratados por Processo Seletivo Simplificado (PSS), com duração limitada a 2 anos, podendo ou não o prazo ser estendido por mais um ano. Para atender os 44 assentamentos, com 2.287 famílias, existem apenas 12 extensionistas, o equivalente a 1 (um) extensionista para quase 200 famílias ou 1 (um) extensionista para cada 3,3 assentamentos.

Nota-se que há, em geral, uma deficiência bastante grande por parte da estrutura, tanto qualitativamente, por apresentar apenas 14 agrônomos e seis médicos veterinários para atender mais de 28.000 agricultores, como quantitativamente, pois pelas normas internas da instituição,<sup>30</sup> o número ideal de agricultores a ser atendido por um extensionista seria de até 90, podendo chegar a 100. Hoje, com a estrutura técnica da EMATER, este número seria de 492 agricultores por extensionista. Se considerarmos só o atendimento aos estabelecimentos familiares, que no discurso, é a prioridade da extensão, o número de famílias por extensionista gira em torno de 400 agricultores.

Em relação à prestação de assistência técnica para os municípios através das Secretarias Municipais da Agricultura, observa-se que em todos os 18 (dezoito) municípios há Secretarias da Agricultura. Porém, nota-se uma série de dificuldades, entre elas, a falta de recursos e orçamentos para a pasta. Somente três Secretarias Municipais de Agricultura têm orçamento próprio, que são as dos municípios de Guarapuava, Turvo e Boa Ventura de São Roque. Outra dificuldade é a falta de técnicos/funcionários para atuar junto aos agricultores, pois existem apenas 62 técnicos para atender a demanda, sendo assim distribuídos: 37 técnicos agrícolas, 13 médicos veterinários/zootecnistas, 7 engenheiros agrônomos, 2 biólogos e 3 técnicos que atuam como inseminadores artificiais. Dez (10)

---

<sup>30</sup> Entrevista realizada com Antonio Carlos Biasi, responsável pelo Setor de Planejamento do Instituto EMATER, em 15/07/2011.

Secretarias Municipais de Agricultura, ou seja, 55,5% do total do território, também agregam a pasta da Secretaria do Meio Ambiente.

Outra dificuldade encontrada nas secretarias é a falta de veículos para o trabalho. Há, no total, 25 veículos para 68 técnicos e mais 18 secretários, totalizando 86 pessoas, o que em média resulta em 3,4 funcionários para cada veículo. Algumas secretarias, como é o caso dos municípios de Rio Branco do Ivaí, Manoel Ribas, Mato Rico e Rosário do Ivaí, não possuem sequer veículo exclusivo para a pasta e dependem da disponibilidade da prefeitura para efetuarem seus serviços. Outro ponto a ressaltar é o perfil e o papel do secretário municipal da agricultura. Dos 18 secretários, 33,3% são técnicos agropecuários; 27,7% são agricultores; 11,1% professores; 11,1% engenheiros agrônomos; 11,1% médicos veterinários; e 5,5% administradores de empresa. Em alguns casos, o secretário tem um papel não de técnico, mas, efetivamente, de político/representante da prefeitura em eventos relacionados à área.

Com relação à assistência técnica/extensão rural podemos registrar a deficiência desses atendimentos por parte das instituições governamentais às unidades familiares, tanto em número como em qualidade, fazendo com que os agricultores que necessitam desses atendimentos fiquem a mercê das empresas de agroquímicos ou dos atendimentos pontuais das cooperativas da região.

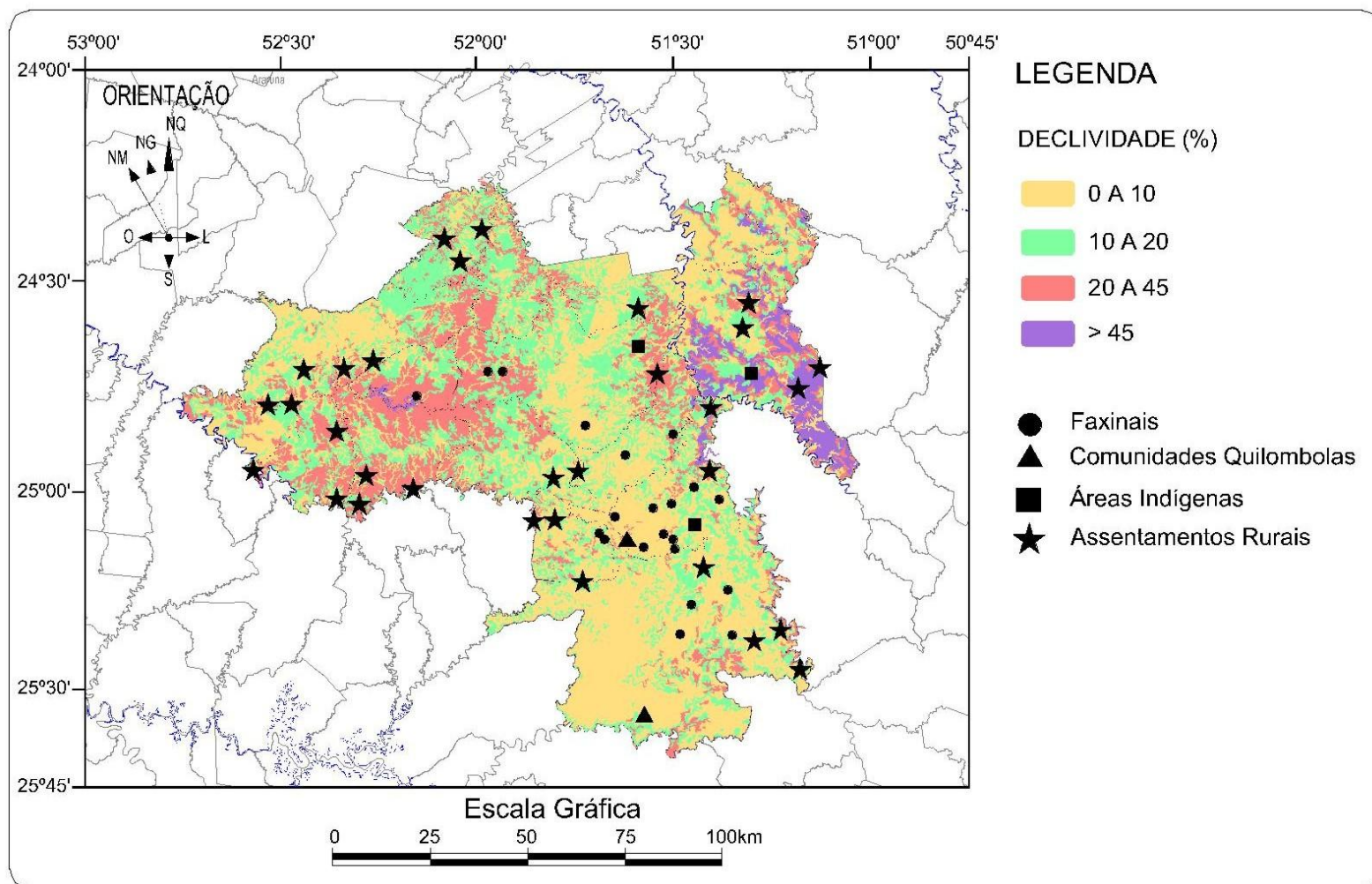
Como síntese geral deste subcapítulo, podemos inferir que o Território é marcado pelas seguintes situações: a) supremacia de unidades familiares com áreas menores que um módulo rural e com produção agropecuária voltada quase exclusivamente para o autoconsumo; b) o VBP do Território baseia-se em produtos do agronegócio, sendo a soja responsável por 1/3 de toda a renda agropecuária; c) financiamentos agropecuários dirigidos prioritariamente para as grandes propriedades (agricultura não familiar); d) precariedade de assistência técnica/extensão rural governamental para as unidades familiares; e, e) presença de trabalhadores em tempo parcial realizando atividades fora da unidade familiar como complemento de renda.

Estes fatores observados acima reforçam a continuidade histórica na priorização, através de políticas públicas, às grandes propriedades, em detrimento das pequenas, viabilizando, com isso, a permanência do *status quo* de um Território que tem por base o latifúndio.

## 1.5 TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS E ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA COMO ELEMENTOS DA DIVERSIDADE

Além da caracterização entre a agricultura familiar e a não familiar, o Território Paraná Centro apresenta o seu rural com áreas tradicionalmente ocupadas pelos povos e comunidades tradicionais (ALMEIDA, 2005), implicando numa tradicionalidade que não tem relação com um território arcaico ou milenar, mas com um espaço de direito que se constitui social e politicamente a partir de um movimento de organização e identidade coletiva. O Território Paraná Centro é riquíssimo neste aspecto, pois apresenta, no bojo dos povos e comunidades tradicionais, algumas terras indígenas, quilombolas e de faxinais.

O Mapa 05 expressa a diversidade encontrada no Território Paraná Centro. Nele, pode-se observar a presença de três territórios indígenas, duas comunidades quilombolas, 24 faxinais e 44 assentamentos de reforma agrária. É importante observar também que estas áreas estão localizadas, em sua grande maioria, nas zonas com maiores declividades do Território.



MAPA 05 – TERRAS TRADICIONAIS E ASSENTAMENTOS NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO RELACIONADOS COM A DECLIVIDADE.  
 FONTE: ITCG (2010). Organização: Favaro (2011). Elaboração: Elizandro Fiuza Aquino (2011).



### 1.5.1 Terras Indígenas no Território Paraná Centro – a dependência institucionalizada

Como já foi visto anteriormente no sub item 1.2.2, existem atualmente no Território Paraná Centro, dentro da bacia do Rio Ivaí, três terras indígenas demarcadas, onde, de acordo com a FUNAI (2011), vivem em torno de 2.800 índios *Kaingang* e algumas famílias Guaranis. As terras indígenas são: Ivaí, Faxinal e Marrecas.

A Terra Indígena Ivaí, a maior delas em população, é situada nos municípios de Manoel Ribas e Pitanga. A área, de acordo com Mota e Novak (2008), que já foi de 36.000 ha aproximadamente, foi reduzida para 7.200 ha, através de um acordo datado de 12 de maio de 1949. Na comunidade da Terra Indígena Ivaí habita hoje cerca de 310 famílias *kaingang*, em um total aproximado de 1.510 pessoas.

Na Terra Indígena Faxinal, no município de Cândido de Abreu, de acordo com a FUNAI (2011), viviam em 2011, em torno de 150 famílias, com aproximadamente 620 indígenas *kaingang*, em uma área de 2.043 ha.

A Terra Indígena Marrecas é a maior delas em área: 16.838 ha, conforme dados da FUNAI de 2011. É situada nos municípios de Turvo e Guarapuava, onde residem em torno de 140 famílias, perfazendo um total aproximado de 660 indígenas. A maioria da população dessa terra é *Kaingang*, além também de contar com nove famílias Guaranis que vivem nas aldeias *Ko'* e *Ju porã*, existentes dentro da Terra Marrecas há mais de 15 anos, quando foi cedida pelos *kaingang* para os guaranis *M'byá*.

Com relação às três aldeias do Território, Mota e Novak (2008), descrevem que estas comunidades indígenas, há muito tempo, perderam sua autonomia econômica e, conseqüentemente, passaram a depender cada vez mais das políticas públicas. As atividades em que existe autonomia relativa, pelo menos em termos de produção, são as roças familiares e o artesanato mercantil. As roças familiares dependem de sementes e dos insumos que são obtidos junto aos órgãos públicos, enquanto o artesanato depende do mercado consumidor das cidades do entorno, onde os indígenas vendem seus balaies. No entanto, a taquara, matéria-prima do fabrico do artesanato, está cada vez mais difícil de ser encontrada, forçando-os buscá-la em locais cada vez mais distantes.

Outro problema relatado pelos autores é uma intensa e crescente degradação ambiental, causada pela grande concentração de pessoas em uma só aldeia, pois as famílias *kaingang* do vale do Rio Ivaí vivem atualmente concentradas nas sedes das terras. A concentração das famílias foi justificada institucionalmente sob a alegação de proporcionar mais conforto no que se refere ao acesso à escola para todas as crianças, bem como ao posto

de saúde, à energia elétrica, à água encanada e ao comércio. No entanto, se por um lado a população indígena ficou perto dos recursos sociais, por outro, houve uma intensa e crescente degradação ambiental (MOTA E NOVAK, 2008).

Outra situação verificada durante a execução desta pesquisa, por ocasião da visita às aldeias<sup>31</sup>, foram os conflitos em torno do acesso aos bens fornecidos pelos agentes públicos municipais, estaduais ou federais. Por essa razão, a sociedade *kaingang* se divide em grupos ou facções que disputam o poder interno, em busca de bens materiais e simbólicos. A participação de indígenas concorrendo a cargos políticos no município também colabora com a intensificação dos conflitos, como foi notado na Terra Indígena do Ivaí. Outro ponto a ressaltar são as decisões tomadas pelas lideranças indígenas, que contrariam a legislação<sup>32</sup> na demarcação de terras indígenas, como é o caso de arrendamentos de terras destinados aos grandes produtores de soja e milho da região, fato que tem bastante notoriedade na aldeia de Ivaí.

#### 1.5.2 Faxinais no Território Paraná Centro: povos em luta para manter seu território

Os povos de faxinais são povos tradicionais cuja formação social se caracteriza principalmente pelo uso comum da terra e dos recursos florestais e hídricos disponibilizados na forma de criadouro comunitário (BERTUSSI, 2009). Além disso, também possuem uma territorialidade específica e uma tradicionalidade na ocupação da terra. Os povos de faxinais são importantes sujeitos da preservação ambiental do Bioma Floresta de Araucária no Estado do Paraná. A prática tradicional do uso comum, conjugada com a apropriação privada da terra, além de uma forma de viver e significar o território imprime aos faxinais uma territorialidade própria e coextensiva ao modo de vida particular.

No território Paraná Centro, de acordo com a Articulação Puxirão dos Povos de Faxinais (APF) – movimento social de representação dos povos de Faxinais criado em 2005 com o objetivo de organização e mobilização dos povos faxinalenses – existem 24 faxinais localizados nos municípios de Boa Ventura do São Roque, Campina do Simão, Guarapuava, Mato Rico, Palmital e Turvo. Nestes faxinais, segundo Meira, Vandressen e Souza (2008),

---

<sup>31</sup> Visita ocorrida em maio de 2011 nas aldeias de Marrecas e Ivaí.

<sup>32</sup> Lei nº 6001 de 19 de dezembro de 1973 – Estatuto do Índio, Art. 18: As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas.

residem 705 famílias, estimando<sup>33</sup> um número de 2.397 faxinalenses. Os autores apontam que os maiores conflitos dos faxinalenses no Território não são diferentes dos demais faxinais do Estado do Paraná, tendo destaque o conflito promovido pelo agronegócio através da monocultura da soja, do *pinus* e do eucalipto, bem como a pecuária, presente em todos os municípios e responsável por ocasionar problemas de contaminação de nascentes, desmatamento e fechamento de áreas de criadouros. Outro conflito comum se dá com relação aos “chacreiros”, que além de cercarem terras pertencentes às áreas dos faxinais, também acabam impedindo a presença de animais próximos a suas propriedades, os quais os faxinalenses têm o costume de criar “à solta”. Estes são problemas igualmente comuns no município de Guarapuava.

Outros problemas, tais como os relacionados aos órgãos públicos, são especialmente percebidos no município de Pitanga, especificamente com a Prefeitura Municipal, no que tange à abertura de estradas e à destruição de “mata-burros<sup>34</sup>” dos faxinais. Num caso específico, ocorre o depósito de lixo no Faxinal do Teles, na Comunidade Barro Preto. Percebe-se ainda, de acordo com os autores citados, que existem algumas formas de violência que são acometidas contra os faxinalenses do Território, entre elas a violação de acesso ao criador comum, danos, furtos e matanças de animais, bem como ameaças às lideranças dos faxinais.

### 1.5.3 Comunidades Quilombolas – um conflito permanente no Território

Segundo dados do IPARDES (2007), o Grupo de Trabalho Clóvis Moura<sup>35</sup>, instituído pelo Governo do Estado do Paraná, identificou duas comunidades remanescentes de quilombolas no Território, compostas por 76 famílias, totalizando 296 pessoas: a comunidade “Invernada Paiol de Telha” e a comunidade “Campina dos Morenos”.

A comunidade Invernada Paiol de Telha, localizada no Município de Guarapuava, possui 230 pessoas, pertencentes as 66 famílias oriundas de comunidades quilombolas da região. Nesta comunidade está presente um conflito que marca a história de luta pela terra do Território, descrito no item 1.2.3 deste capítulo. De acordo com o Relatório 2005-2008 do

<sup>31</sup> Esta estimativa, de acordo com Souza (2008), obedece à média indicada pelo IBGE (2006) sobre número pessoas por famílias rurais, que é 3,4 pessoas para o sul do Brasil.

<sup>34</sup> Pequena vala, ou ponte de tábuas espaçadas, para evitar a passagem de animais.

<sup>35</sup> Grupo multidisciplinar de estudos com focos em comunidades quilombolas. Foi instituído pelo Governo do Estado do Paraná, através da Resolução Conjunta 01/2005 – SEED-SEEC-SEAE-SEMA-SECS e posteriormente ampliado com a participação de outras Secretarias.

Grupo de Trabalho Clóvis Moura, publicado pelo ITGC (2008) no livro “Terra e Cidadania: Terras e Territórios Quilombolas”, esta é uma comunidade em situação bastante complexa e especial. Sua luta pelo retorno às terras de origem é lendária. Hoje, uma parcela desta população está no assentamento efetuado pelo INCRA próximo à Vila Socorro, no distrito de Entre Rios, município de Guarapuava, distante em 35 quilômetros da sede municipal. Outra parcela se encontra acampada no município de Reserva do Iguaçu e está aguardando resoluções do processo jurídico junto a Cooperativa Agrária Agroindustrial.

A Comunidade Campina dos Morenos, em Turvo, pelos dados do ITCG (2008), chamada anteriormente de “Campina dos Pretos”, está localizada a 22 quilômetros da sede do município de Turvo, no limite entre este município e o de Guarapuava. A comunidade foi originada pelo fato de ser o local de pouso final para os negros escravizados em fuga das fazendas da região. Membros da comunidade relatam que, por volta de 1850, os primeiros fugitivos se instalaram nesse local de difícil acesso e, já por volta de 1870, existiam perto de cem famílias na comunidade. Atualmente 12 (doze) famílias, com 66 remanescentes quilombolas, descendentes dos que conseguiram resistir às violências cometidas e à progressiva perda das terras com a diminuição das possibilidades de sobrevivência, mantêm os costumes antigos, inclusive o uso coletivo da terra para a agricultura, moradia e criação de suínos em forma de faxinal, catalogado pela APF – Articulação Puxirão dos Povos Faxinalenses como “Curitibinha dos Morenos”. A Comunidade “quilombola-faxinalense” enfrenta juntamente com os outros faxinais do Território, problemas relacionados à entrada do monocultivo de soja, do gado de corte e do *pinus*, ocasionando desmatamento e contaminação de nascentes de rios. De acordo com a APF, os “faxinalenses-quilombolas” têm sofrido violências no que diz respeito às ameaças às lideranças, como também às agressões aos costumes do faxinal e aos seus animais. Os quilombolas, para sobreviver, necessitam tanto da agricultura de autoconsumo quanto do trabalho braçal nas fazendas de reflorestamento da região. As roças de feijão preto, milho, mandioca e batata são familiares.

#### 1.5.4 Os assentamentos rurais como tentativa de redistribuição das terras no Território

Os assentamentos rurais são relevantes no Território Paraná Centro, somando um total de 44, distribuídos em 14 municípios (Mapa 06). Os assentamentos do Território abrigam em torno de 2.287 famílias de agricultores, perfazendo um total aproximado de 7.800 pessoas. Os assentamentos tiveram a articulação do MST (Movimento dos Agricultores Sem Terra), com exceção dos assentamentos Bananas, Europa, e Rosas de Guarapuava, cuja

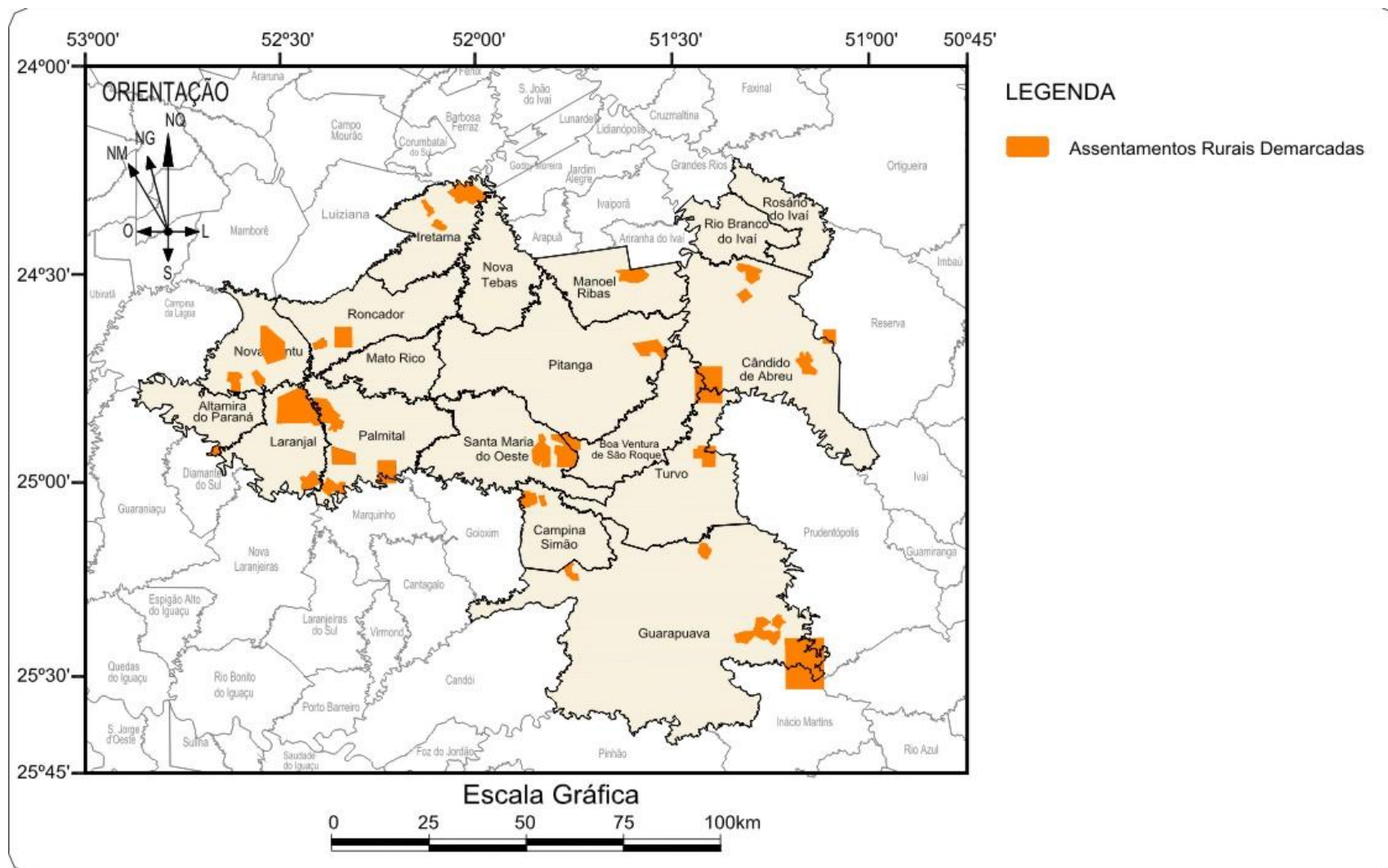
iniciativa foi ancorada pelo INCRA em conjunto com a Prefeitura Municipal de Guarapuava – cabendo a esta a organização e a escolha do pessoal. Estes assentamentos fizeram parte de um plano piloto de 1999, do governo do Estado do Paraná e das políticas federais do governo Fernando Henrique Cardoso de “municipalizar” a reforma agrária. Estes assentamentos, mais tarde, tiveram também a inclusão de integrantes do MST. Os maiores assentamentos em área e em número de assentados são os assentamentos Araguaí, de Santa Maria do Oeste, com 4.850 ha e 217 famílias, seguido do assentamento Bela Manhã, do município de Palmital, com 160 famílias assentadas em uma área de 3.518,66 ha.

Os assentamentos, como afirma Jefferson Resental Gomes<sup>36</sup>, enfrentam os problemas que a maioria dos assentados da reforma agrária enfrenta em todo o Brasil e especificamente no Estado do Paraná: a falta de uma política articulada do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) com os demais órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, em todas as áreas, tais como saúde, educação, habitação, crédito e etc. Outro problema, levantado por Gomes (2011), se dá em relação à assistência técnica prestada pelo governo aos assentados, que, para ele, é insuficiente em número de técnicos, além de também haver um despreparo da maioria deles, principalmente na questão da produção agroecológica; soma-se a isso o fato dos convênios do INCRA com o Instituto EMATER para a prestação de assistência técnica aos assentados serem fragmentados e de tempos determinados. Com relação à participação dos assentados no Território, Gomes (2011), levanta que a maior dificuldade se evidencia sobre a lógica organizativa dos assentamentos, pautada em microrregiões, não coincidindo com a lógica organizativa da Política de Desenvolvimento Territorial do Paraná Centro.

Essa diversidade que encontramos no Território (indígenas, quilombolas, faxinalenses), somada aos novos atores que chegaram mais recentemente através dos assentamentos da reforma agrária, traz uma riqueza, cultural, econômica, social e ambiental que confronta diretamente com a cultura imposta historicamente pela elite campeira que ainda domina os setores políticos e econômicos. Suas lutas/resistências são cotidianamente negadas, seja por ações diretas através de confrontos físicos ou através de políticas públicas, como é o caso da Política de Desenvolvimento Territorial. Tal política tem esse segmento como prioridade em suas diretrizes, mas, na prática, não se verifica nenhum tipo de apoio ou investimento a esses grupos.

---

<sup>36</sup> Articulador da estruturação produtiva dos assentados ligados ao MST, junto aos assentamentos dos territórios Paraná Centro e Centro Sul. Entrevista realizada dia 02/06/2011 no Assentamento 13 de novembro em Guarapuava.



MAPA 06 – ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO  
 FONTE: ITCG (2010). Organização: Favaro (2011). Elaboração: Elizandro Fiuza Aquino (2011).

## 1.6 DIMENSÕES DAS CONDIÇÕES DE VIDA DAS POPULAÇÕES NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO

Para ajudar a dimensionar as condições de vida da população do Território Paraná Centro, utilizaremos o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelas Nações Unidas. Esse índice é um dos condicionadores e indicadores que o MDA/SDT utiliza para a demarcação e escolha dos Territórios Rurais e para inclusão de municípios no Programa dos Territórios da Cidadania.

Queremos ressaltar que o uso do IDH, além de não ser completo, faz parte, conforme aponta Milléo (2005), da expressão clara da contínua tentativa de adaptação das bases do pensamento liberal à crise de acumulação capitalista e não reflete, assim como outros indicadores sociais, a realidade em sua essência.

Como complemento da análise, utilizaremos os dados do número de famílias pobres e do programa Bolsa Família do Governo Federal.

### 1.6.1 O Índice de Desenvolvimento Humano do Território Paraná Centro

Em relação ao IDH-M, todos os municípios do Território se encontram abaixo da média do Estado do Paraná, que é de 0,78, e da média brasileira, que é de 0,76. O IDH-M do território é de 0,70; quando fazemos o cálculo sem incluir o município de Guarapuava, o índice cai para 0,68 (Quadro 13).

A variação entre o patamar máximo e mínimo do IDH-M, de acordo com o IPARDES (2007), expressa a desigualdade social neste Território. Enquanto Guarapuava ocupa a 84ª posição no *ranking* dos 399 municípios, outros 15 ocupam posições bastante desfavoráveis, tendo destaque os municípios de Mato Rico (397), Laranjal (394), Santa Maria do Oeste (392), Rosário do Ivaí (391) e Cândido de Abreu (389), que ocupam as últimas posições do Estado.

Municípios	IDH-M	Ranking Estadual IDH-M 2000	IDHM Educação	IDHM Longevidade	IDHM Renda
Pitanga	0,74	186	0,84	0,75	0,64
Manoel Ribas	0,73	244	0,83	0,74	0,62
Boa Ventura de São Roque	0,71	302	0,81	0,70	0,63
Roncador	0,70	332	0,82	0,69	0,60
Campina do Simão	0,70	336	0,81	0,71	0,59
Iretama	0,69	342	0,77	0,71	0,62
Nova Cantu	0,70	346	0,82	0,66	0,61
Turvo	0,69	355	0,80	0,69	0,58
Nova Tebas	0,69	361	0,77	0,73	0,57
Altamira do Paraná	0,68	379	0,75	0,71	0,58
Rio Branco do Ivaí	0,67	386	0,75	0,70	0,56
Palmital	0,67	387	0,79	0,62	0,60
Cândido de Abreu	0,67	389	0,74	0,70	0,56
Rosário do Ivaí	0,66	391	0,76	0,65	0,58
Santa Maria do Oeste	0,66	392	0,78	0,67	0,54
Laranjal	0,65	394	0,73	0,67	0,55
Mato Rico	0,64	397	0,78	0,59	0,55
<b>Média Sub-total</b>	<b>0,68</b>	<b>-</b>	<b>0,78</b>	<b>0,68</b>	<b>0,59</b>
Guarapuava	0,77	84	0,89	0,71	0,64
<b>Total Território</b>	<b>0,72</b>	<b>-</b>	<b>0,78</b>	<b>0,69</b>	<b>0,61</b>
Paraná	0,78	-	0,87	0,74	0,73
Brasil	0,76	-	0,84	0,73	0,72

QUADRO 13 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL MÉDIO (IDH-M) E A POSIÇÃO NO *RANKING* ESTADUAL, IDH-M EDUCAÇÃO, LONGEVIDADE E RENDA DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO EM 2000  
FONTE: PNUD (2004).

Com relação aos IDH-M específicos para a área de educação, longevidade e renda, as médias destes indicadores do Território Paraná Centro estão todas abaixo da média estadual e nacional (Gráfico 09). Em termos do IDH-M educação<sup>37</sup>, o destaque positivo é para o município de Guarapuava, que se encontra acima da média estadual e nacional. O destaque negativo do Território é para o município de Laranjal, com índice de 0,73.

O IDH-M longevidade é avaliado considerando a expectativa de vida ao nascer. Reflete as condições de saúde e de salubridade no local. O município que apresenta a melhor

<sup>37</sup> Para avaliar a dimensão da educação o cálculo do IDH considera dois indicadores. O primeiro, com peso dois, é a taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais de idade. O segundo indicador é a taxa de escolarização: somatório das pessoas, independentemente da idade, matriculadas em algum curso, seja ele fundamental, médio ou superior, dividido pelo total de pessoas entre 7 e 22 anos da localidade. Também entram na contagem os alunos dos cursos supletivos, de classes de graduação e de pós-graduação universitária.



média é Pitanga, com 0,75 de IDH-M, acima da média estadual e nacional. O índice mais baixo é do município de Palmital, com 0,62.

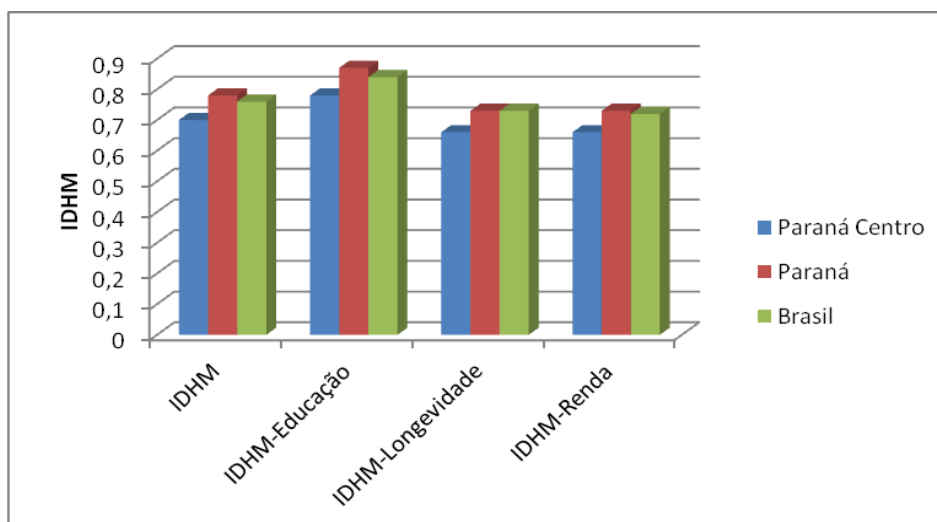


GRÁFICO 09 – IDH-M, IDH-M EDUCAÇÃO, LONGEVIDADE E RENDA DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO E MÉDIAS DO ESTADO DO PARANÁ E DO BRASIL  
FONTE: PNUD (2004).

O IDH-M renda tem como cálculo base o PIB *per capita*. No Território, este indicador, em 2000, apresentou os índices mais baixos, contribuindo, de uma forma geral, para a diminuição do IDH-M geral. Este índice também expressa e reflete a situação de dificuldade econômica em que se encontram os habitantes. A média do Território sem Guarapuava é 0,59; com a participação deste município, a mesma passa para 0,61, porém, ainda muito distante da média estadual e nacional. Nove dos dezoito municípios apresentaram índices inferiores a 0,60, com destaque negativo para os municípios de Santa Maria do Oeste, Mato Rico e Cândido de Abreu. Os municípios que apresentaram os melhores índices são Guarapuava, Boa Ventura de São Roque e Manoel Ribas.

#### 1.6.2 Famílias pobres presentes, porém não visíveis no Território

Como resultado deste indicador, no Território Paraná Centro há uma grande parcela de famílias consideradas pobres segundo alguns indicadores. Para esta avaliação, consideraremos dois deles: renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo e número de beneficiários do Programa Bolsa Família no Território. Para analisarmos a situação das famílias pobres, inicialmente, trabalharemos com os dados do Censo de 2000, pois até o momento desta pesquisa, os dados de 2010 relativos às famílias pobres ainda não foram

divulgados. No segundo momento, utilizaremos os dados sobre o Bolsa Família fornecidos pelo MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), com base no PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2011).

De acordo com o IPARDES (2007), o total de famílias pobres<sup>38</sup> no Território Paraná Centro, em 2000, era de 35.874, representando 36,8% do total de famílias, indicador bastante superior à média paranaense, de 20,9%. Todos os municípios, de um modo geral, apresentavam taxas de pobreza extremamente elevadas, que chegavam a alcançar o dobro da média estadual (Quadro 14).

Municípios	Total de famílias	Famílias Pobres Totais		Famílias Urbanas Pobres		Famílias Rurais Pobres	
		<i>Absoluto</i>	%	<i>Absoluto</i>	%	<i>Absoluto</i>	%
Altamira	1.779	932	52,4	176	18,9	756	81,1
Boa Ventura do São Roque	1.690	800	47,3	91	11,4	709	88,6
Campina do Simão	1.169	566	48,4	130	23,0	436	77,0
Cândido de Abreu	5.112	2.652	51,9	527	19,9	2.125	80,1
Iretama	3.211	1.397	43,5	681	48,7	716	51,3
Laranjal	1.717	998	58,1	186	18,6	812	81,4
Manoel Ribas	3.646	1.486	40,8	629	42,3	857	57,7
Mato Rico	1.215	673	55,4	61	9,1	612	90,9
Nova Cantu	2.644	1.230	46,5	427	34,7	803	65,3
Nova Tebas	2.492	1.180	47,4	298	25,3	883	74,8
Palmital	4.453	2.108	47,3	775	63,2	1.333	63,2
Pitanga	9.774	3.994	40,9	1764	44,2	2.230	55,8
Rio Branco do Ivaí	1.013	521	51,5	138	26,5	383	73,5
Roncador	3.796	1.756	46,3	738	42,1	1.017	57,9
Rosário do Ivaí	1.811	855	47,2	249	29,1	606	70,9
Santa Maria do Oeste	3.476	1.833	54,2	366	19,4	1.517	80,6
Turvo	3.809	1.789	47,0	365	20,3	1.425	79,7
<b>Sub Total</b>	<b>52.807</b>	<b>24.770</b>	<b>52,5</b>	<b>7.601</b>	<b>30,6</b>	<b>17.220</b>	<b>69,4</b>
Guarapuava	44.676	11.104	24,9	9.473	85,3	1.632	14,7
<b>Total</b>	<b>97.483</b>	<b>35.874</b>	<b>36,8</b>	<b>17.074</b>	<b>47,5</b>	<b>18.852</b>	<b>52,5</b>
Paraná	2.824,83	589.420	20,9	395.344	67,1	194.076	32,9

QUADRO 14 – TOTAL DE FAMÍLIAS E DE FAMÍLIAS POBRES, DISTRIBUIÇÃO DE DOMICÍLIOS E TAXA DE POBREZA, SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO – PARANÁ 2000

FONTE: IPARDES (2007) adaptado, Censo IBGE (2000).

É interessante ressaltar que, ao analisarmos o Território sem o município de Guarapuava, o índice se eleva para 52,5%. Destacam-se os municípios de Laranjal, com 58,5%, e Mato Rico, com 55,4%, indicando que mais da metade de sua população vive com renda inferior a meio salário mínimo. Em relação à distribuição deste índice por situação de

<sup>38</sup> Neste estudo, esse limiar está relacionado à renda familiar *per capita* até meio salário mínimo.

domicílio urbano e rural, temos que analisar dois aspectos. O primeiro deles, é considerar o Território incluindo-se o município de Guarapuava, o qual apresenta alta concentração de famílias pobres no urbano (85,3%) – o que na média total do Território daria um índice de distribuição de famílias pobres de 47,5% para o meio urbano e 52,5% para o meio rural. O segundo aspecto, é considerar o Território sem o município de Guarapuava, fator que muda completamente o quadro, já que o meio rural fica com o número de famílias pobres girando em torno de 70%. Restam para Altamira do Paraná, Boa Ventura do São Roque, Laranjal, Santa Maria do Oeste e Cândido de Abreu, grandes proporções de famílias pobres, já que mais de 80% estão na área rural. Porém, é interessante ressaltar e relativizar estes números pois, estes índices baseados em percentuais de salário mínimo não revelam a parcela dos ganhos familiares resultantes da produção para o consumo próprio, como também não se toma em conta as diferentes formas de vida das populações “tradicionais”, principalmente os indígenas e as famílias faxinalenses e quilombolas.

Outro dado que pode ser usado para mensurar a quantidade de famílias pobres é a distribuição da Bolsa Família no Território. O Programa Bolsa Família, segundo o MDS (2011), é um programa do Governo Federal de transferência direta de renda com condicionalidades<sup>39</sup> e que beneficia famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00, além daquelas com renda mensal por pessoa entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00. O Programa seleciona as famílias com base nas informações inseridas no CADÚNICO do município. O CADÚNICO é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país. Cada município tem uma estimativa de famílias pobres, considerada como a meta de atendimento do Programa naquele Território. Essa estimativa é calculada com base numa metodologia desenvolvida com apoio do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e tem como referência os dados do Censo de 2000 e da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 2006, ambos do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). O Programa Bolsa Família juntou em um só programa os antigos benefícios do Governo, chamados de “Programas Remanescentes”, tais como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. De acordo com o

---

<sup>39</sup> Quando a família passa a receber o Programa Bolsa Família, ela assume compromissos de manter todos os seus membros acompanhados pelas áreas da saúde e educação. Cumprir esses compromissos faz parte das regras para permanecer no Programa. Educação: para continuar recebendo o benefício, a família deve matricular e acompanhar a frequência na escola das crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos. Saúde: a família deverá cumprir os cuidados básicos em relação à saúde, ou seja, cumprir com o calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos e com a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação (MDS 2011).

MDS (2011), o Território Paraná Centro, em julho de 2011, foi beneficiado com o Programa Bolsa Família, atingindo cerca de 29.243 famílias (Quadro 15).

Município	Total de Domicílios 2010	Famílias atendidas Bolsa família Jul 2011			
		Número de Famílias	Percentual sobre domicílios	Número estimado famílias pobres(*)	Percentual de Cobertura/ estimado famílias pobres
Altamira do Paraná	1.669	499	29,8	807	61,8
Boa Ventura de São Roque	2.284	592	25,9	1.174	50,43
Campina do Simão	1.383	510	36,8	699	72,96
Cândido de Abreu	6.172	1.852	30,0	3.240	57,16
Iretama	4.017	1.173	29,2	1.788	65,60
Laranjal	2.017	926	45,9	1.187	78,01
Manoel Ribas	4.400	1.161	26,3	1.806	64,21
Mato Rico	1.385	526	37,9	820	64,15
Nova Cantu	2.697	827	30,6	1.178	70,29
Nova Tebas	2.874	1.044	36,3	1.431	72,96
Palmital	5.212	1.621	31,1	2.627	61,71
Pitanga	11.606	2.757	23,7	5.239	52,62
Rio Branco do Ivaí	1.527	473	30,9	692	68,35
Roncador	4.321	1.027	23,7	1.887	54,4
Rosário do Ivaí	2.207	190	8,6	988	19,3
Santa Maria do Oeste	3.935	1.448	36,7	2.065	70,12
Turvo	4.793	1.693	35,3	2.323	72,88
<b>Sub total</b>	62.499	18.319	29,3	29.951	61,1
Guarapuava	57.736	10.924	18,9	19.679	55,51
<b>Total Território</b>	120.235	29.243	24,3	49.630	58,9
<b>Total PR</b>	3.754.016	452.580	12,05	1.089.807	41,53

QUADRO 15 – TOTAL DE DOMICÍLIOS (CENSO 2010), FAMÍLIAS ATENDIDAS PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM JULHO DE 2011, PERCENTUAL SOBRE DOMICÍLIOS, NÚMERO ESTIMADO DE FAMÍLIAS POBRES E PERCENTUAIS DE COBERTURA DE FAMÍLIAS POBRES  
FONTE: MDS (2011).

Observa-se que 24,3% dos domicílios<sup>40</sup> dos municípios do Território Paraná Centro recebem o Programa Bolsa Família, representando praticamente o dobro do percentual do Estado do Paraná, que é de 12,05%. Quando analisamos esses dados sem a presença do município de Guarapuava, o índice se aproxima a 30%, isto é, quase um terço dos domicílios (Quadro15).

<sup>40</sup> Em alguns domicílios pode residir mais de uma família.

É importante ressaltar que o município de Rosário do Ivaí teve problemas, em 2010, com o cadastramento de famílias pobres junto ao MDS, tendo seu índice muito inferior aos demais municípios (8,6%). Os municípios que apresentam os maiores índices de domicílios com o programa são: Laranjal, com 45,9%, Mato Rico, com 37,9%, Campina do Simão, com 36,8%, e Nova Tebas, com 36,3%. O município que apresentou o menor índice foi o de Guarapuava, com 18,9%, também muito superior ao índice do Paraná.

Com relação à cobertura do programa, o MDS (2011) indica, considerando o cadastro do perfil CADÚNICO (PNAD, 2006) de familiares que ganham até meio salário mínimo, que a média no território é de 58,9%, acima da média do Estado do Paraná, que é de 41,53%. Os municípios que se destacam com a maior cobertura são os municípios de Laranjal, com 78%, Campina do Simão e Nova Tebas, com 72,9%. A menor cobertura cabe ao município de Rosário do Ivaí, com 19,6%, devido aos problemas de cadastro já relatados.

Os indicadores apresentados acima nos mostram um Território com um índice alto de famílias pobres e também com um alto número de famílias que recebem auxílio através do programa Bolsa Família. Estas evidências são os reflexos da contradição de um Território construído historicamente a base das grandes propriedades de terra e de um Estado que, de acordo com Martins (2011), institucionaliza o conformismo político através da estatização do clientelismo por meio de programas assistenciais, confirmando a adaptação do velho mandonismo/clientelismo na modernidade. Essas características se enquadram dentro das proposta do modelo neodesenvolvimentista desenvolvido no Brasil na última década conforme discutiremos com detalhes no capítulo 4.

No próximo item, faremos uma rápida descrição do Território em seus aspectos mais gerais como complemento ao que já foi exposto anteriormente. Um deles são as características/físicas ambientais (solo e clima) que há uma diversidade muito acentuada entre os municípios do norte e do sul do território, o qual marca uma diferenciação produtiva/organizativa entre os agricultores, interferindo em suas demandas diferenciadas de política pública específica.

O segundo é quanto sua organização política administrativa que tem uma influência direta na gestão do DTR, visto o desenho administrativo/político do território não coincide com o desenho institucional do Território do DTR interferindo diretamente na participação/gestão destes no processo territorial. Estes aspectos agregados ao demais vão demonstrar como veremos nos capítulos 3 e 4, que só os critérios de densidade populacional e de municípios com baixo IDH são insuficientes para uma configuração de território real.







Outros tipos de solos encontrados com frequência são o Neossolo Litólico e Regolítico, que de acordo com a EMBRAPA (1999), são solos constituídos por material mineral ou material orgânico com menos de 30 cm de espessura, não apresentando qualquer tipo de horizonte B. São solos rasos que apresentam seu horizonte A sobre rocha matriz ou sobre o horizonte C. No Território, sua maior presença se faz nos municípios de Altamira do Paraná, Laranjal, Palmital, partes de Mato Rico, Iretama, Pitanga e na parte mais declivosa do município de Cândido de Abreu. O tipo Cambissolo se faz presente em partes do município de Guarapuava e Turvo, apresentando algumas manchas no município de Santa Maria e Pitanga. Este tipo de solo é constituído por material mineral com horizonte B incipiente imediatamente abaixo do A. Sua característica é apresentar um grau de acidez alta nessa região (BERTOL, 2011). Por sua vez, o tipo Argissolo é evidente nos municípios de Cândido de Abreu, Rio Branco do Ivaí e Rosário do Ivaí, apresentando um solo fortemente ácido, com presença de argila de atividade baixa. A textura varia de arenosa a argilosa no horizonte A. Constituem áreas com grande predisposição à erosão (EMATER, 1978).

Quanto à declividade do Território, conforme o IPARDES (2007), a classe de declividade predominante é a do intervalo entre 0% e 10%, ocorrendo em cerca de 45% de todo o Território e concentrando-se principalmente ao Sul (Mapa 05, p.80). As classes de 10% a 20% e de 20% a 45% ocupam 29,61% e 20,81% da área total, e se apresentam mais ao norte, com ênfase à maior declividade no município de Cândido de Abreu. É interessante ressaltar, como vimos anteriormente, que é nas regiões mais declivosas que se encontram os assentamentos rurais, bem como parte das populações tradicionais do Território.

Como podemos perceber, há uma heterogenicidade muito grande no Território em relação aos aspectos físicos. Notam-se diferenças acentuadas quanto ao solo e ao clima entre o sul e o norte. E essa diferença se faz presente tanto na paisagem quanto no aspecto produtivo. No norte, há culturas mais adaptadas ao clima quente, como, por exemplo, o plantio de café e de cana de açúcar. Já no sul, as culturas e as paisagens são condicionadas pelo clima frio, com ocorrência de geadas; observa-se também nestes espaços a presença da mata remanescente de pinheiros e de erva mate, além de serem nestas regiões onde se encontram os faxinais.

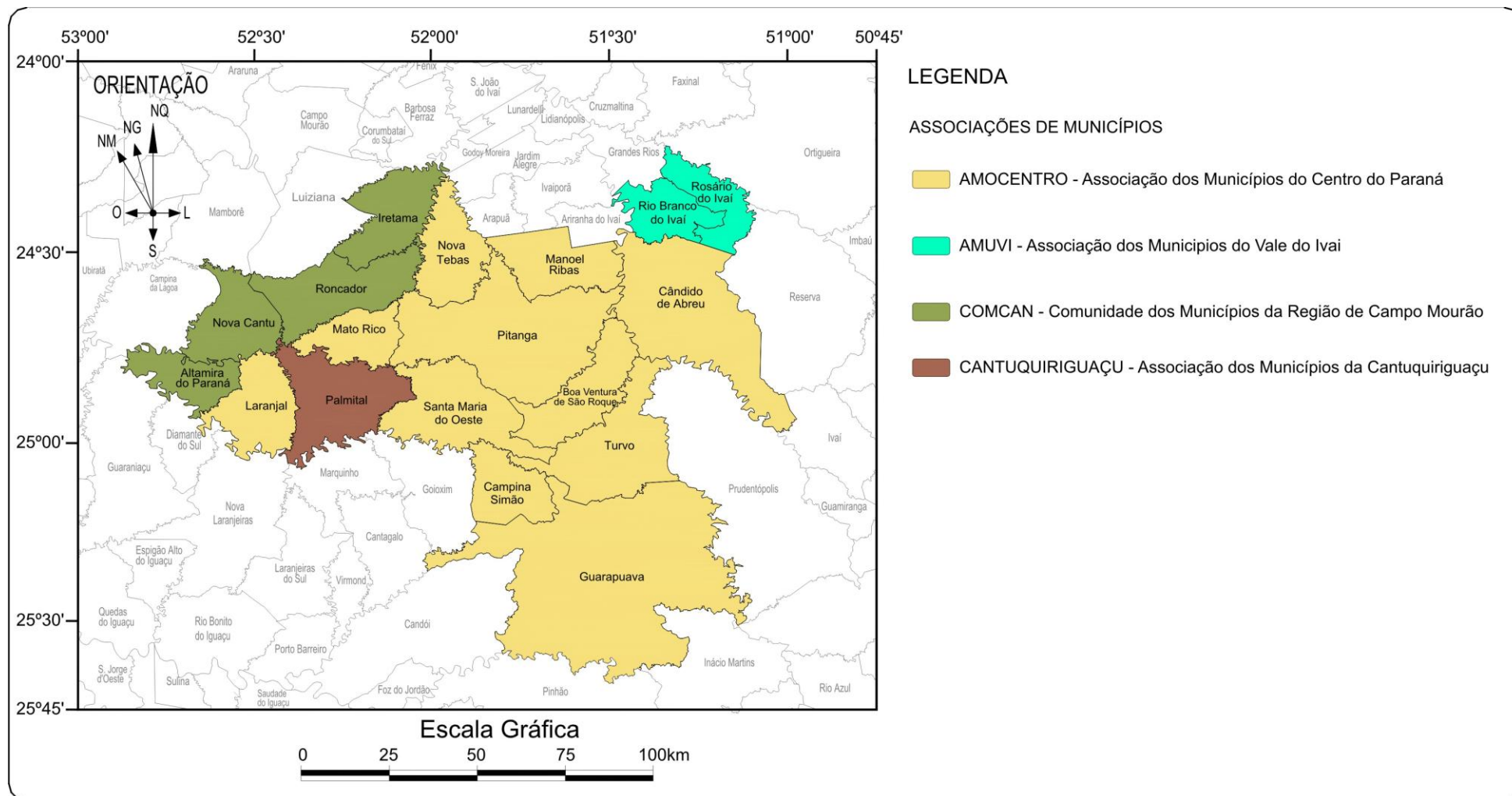
À oeste do Território estão os solos mais rasos e parte deles é ocupada com pastagem para a exploração de bovinocultura de corte. É nesta região que encontramos os municípios com menor IDH e com as mais altas taxas de pobreza (Mato Rico, Palmital, Laranjal e Altamira do Paraná). Situação semelhante a esta se encontra na região Leste do Território, que além dos solos rasos apresenta uma grande declividade, como é o caso dos municípios de Cândido de Abreu, Rosário do Ivaí e Rio Branco do Ivaí, também apresentando uma população



com baixo IDH e alto grau de pobreza. Esta heterogeneidade dos aspectos físicos imprime ao Território diferenças que vão além da paisagem e da situação produtiva, já que se refletem em diferenças econômicas, sociais e culturais da população que reside nestas regiões. Levando em contas essas diferenças e para facilitar a coesão social dos habitantes, bem como facilitar a elaboração de projetos e ações do processo de desenvolvimento, os gestores da Política de Desenvolvimento Territorial do Paraná Centro dividiram o Território em quatro microrregiões, assim distribuídas: Vale do Rio Cantú - formada pelos municípios de Nova Cantu, Iretama, Roncador, Mato Rico e Altamira do Paraná; Vale do Rio Piquiri, composta pelos municípios de Palmital, Laranjal, Santa Maria do Oeste e Campina do Simão; Vale do Rio Ivaí – com a presença dos municípios de Cândido de Abreu, Manoel Ribas, Rosário do Ivaí e Rio Branco do Ivaí; e a microrregião Centro, formada por Nova Tebas, Pitanga, Turvo, Boa Ventura de São Roque e Guarapuava.

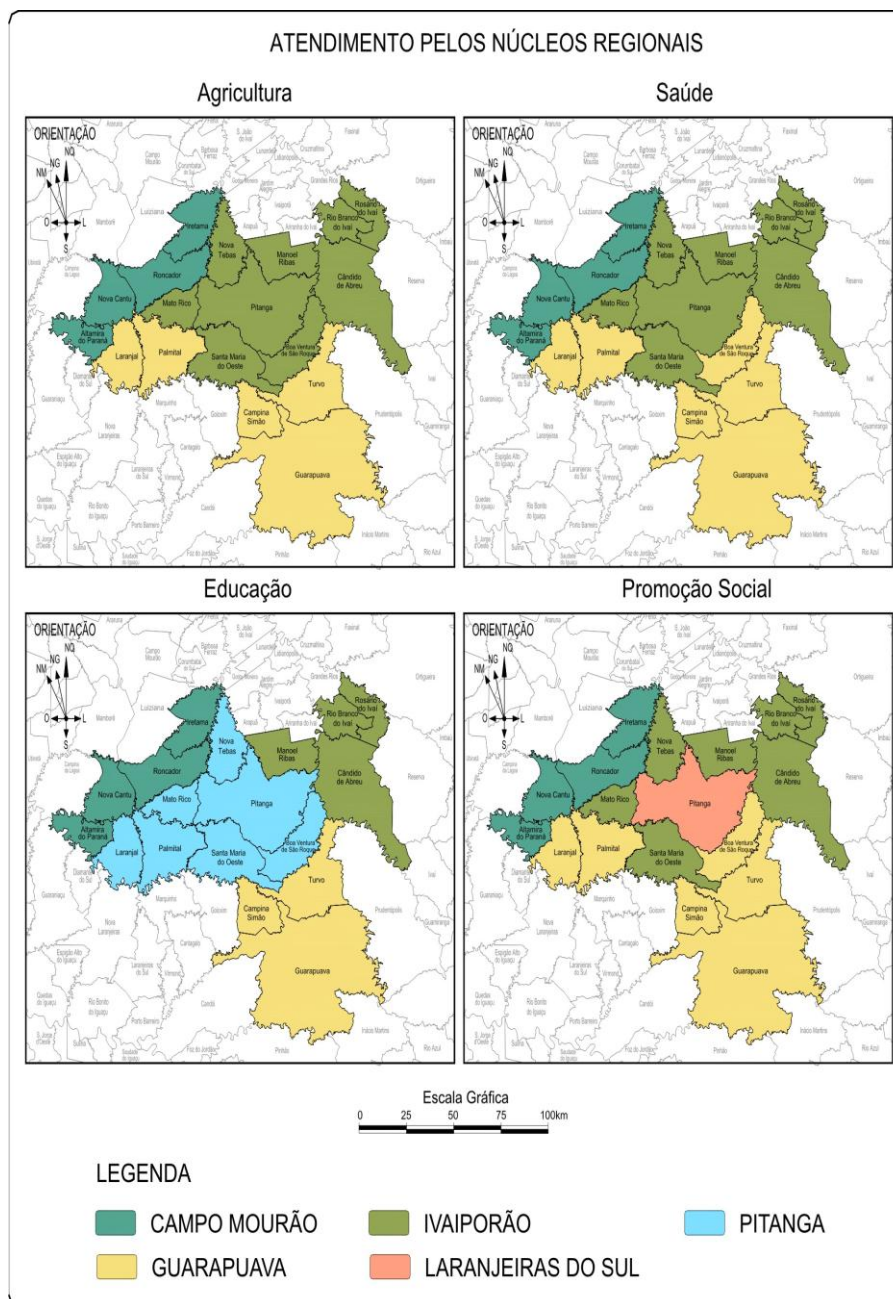
A heterogeneidade do Território também se faz presente nos aspectos administrativo e político, sendo, em conformidade com as entrevistas dos atores da Política de Desenvolvimento Territorial do Paraná Centro, um dos maiores entraves para o processo. Iniciaremos aqui apresentando aspectos da organização política dos municípios através de suas associações e, em seguida, aspectos da presença do Estado através de sua organização administrativa nas áreas básicas de atendimento, que de forma direta ou indireta, tem ou teria que dialogar com a Política de Desenvolvimento Territorial.

Os municípios do Território Paraná Centro participam de quatro associações: A AMOCENTRO – Associação de Municípios do Centro do Paraná, a COMCAM – Comunidade dos Municípios de Campo Mourão, AMUVI – Associação dos Municípios do Vale do Ivaí, e a CANTUQUIRIGUAÇU – Associação dos Municípios da Cantuquiriguaçu (Mapa 9). A AMOCENTRO, congrega 16 dos municípios do território: Guarapuava, Turvo, Boa Ventura de São Roque, Santa Maria do Oeste, Campina do Simão, Cândido de Abreu, Manoel Ribas, Pitanga, Laranjal, Nova Tebas e Mato Rico. Também integram a associação oficialmente, porém, não participam das reuniões da associação os municípios de Iretama, Roncador, Nova Cantu e Altamira do Paraná – da COMCAM – e Rosário do Ivaí – da AMUVI. A COMCAM congrega quatro municípios: Iretama, Roncador, Altamira e Nova Cantu. A AMUVI congrega os municípios de Rosário do Ivaí e Rio Branco do Ivaí. O Município de Palmital, ex-integrante da AMOCENTRO, a partir de 2010, passou oficialmente a participar da Associação dos Municípios da CANTUQUIRIGUAÇU (Mapa 09).



MAPA 9 – PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO EM ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS  
Organização: Favaro (2011). Elaboração: Elizandro Fiuza Aquino (2011).

A organização administrativa estadual das “áreas básicas” de atendimento no território como Agricultura, Saúde, Educação e Assistência e Promoção Social são administradas em núcleos ou escritórios regionais centrados nos municípios de Guarapuava, Pitanga, Ivaiporã e Campo Mourão. Até julho de 2011, a Secretaria da Família e Desenvolvimento Social de Laranjeiras do Sul era responsável pelo atendimento do município de Pitanga (Mapa 10).



MAPA 10 – NÚCLEOS E ESCRITÓRIOS REGIONAIS E ESTADUAIS DE ATENDIMENTO ÀS ÁREAS DE AGRICULTURA, SAÚDE, EDUCAÇÃO E PROMOÇÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO, EM JUNHO DE 2011

Organização: Favaro (2011). Elaboração: Elizandro Fiuza Aquino (2011).

Como verifica-se, a forma de organização política e administrativa tem um desenho regional e não foi adaptada e nem estruturada conforme o desenho territorial proposto pelo MDA para o Paraná Centro. Este fato, por sua vez, vai consistir num dos maiores problemas de articulação execução da política.

Neste capítulo, pudemos situar de forma panorâmica o território do Território da Política de Desenvolvimento Territorial. Iniciamos o capítulo apresentando o processo histórico de ocupação e a organização do espaço produtivo através dos principais ciclos econômicos. Contextualizamos dos aspectos históricos às utopias, lutas, resistências e conflitos dos povos habitantes, contrapondo as formas de exploração e domínio dos grandes proprietários, que desde sempre foram apoiados por políticas e pela ação do Estado. Ainda, observamos como se configura o território de hoje, cenário do DTR, nos aspectos populacionais, produtivos, agrários, condições de vida das populações. E, por último, apresentamos as heterogeneidades nos aspectos físicos, políticos e administrativos.

No próximo capítulo faremos uma análise política da Política de Desenvolvimento Territorial implementada no Brasil pelo MDA/SDT, a partir de 2003, Faremos também uma análise teórica dos principais eixos norteadores da política e da cultura política brasileira e territorial, com o intuito de, ao fim, discutirmos a institucionalização da política no Brasil e no Território da Cidadania Paraná Centro.

## 2 ANÁLISE POLÍTICA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO

No capítulo 1, tivemos a oportunidade de conhecer/analisar o território do Território da Cidadania Paraná Centro, nesta segunda parte o objetivo é conhecer a Política de Desenvolvimento Territorial implementada no Brasil e materializada no Território da Cidadania Paraná Centro a partir de 2003. A intenção deste capítulo com o apoio teórico – metodológico sugerido por Frey (2000) e por Romano (2009) – é realizar uma análise política da política do DTR. Como ponto de partida baseado nos pressupostos sugeridos por Frey (2000) da *policy analysis* dentro da dimensão *polity* faremos um estudo da implantação localização e organização da política dentro do sistema político, onde pretende-se especificamente: a) a inspiração teórica e prática da proposta; b) conhecer os antecedentes políticos da proposta; c) a justificativa política para implantação; e, d) conhecer/analisar a estrutura política administrativa. Na segunda parte do capítulo dentro dos mesmos pressupostos teóricos- metodológicas, porém, dentro da dimensão *Politics* e *Policy* que refere-se aos processos políticos isto é as regras e direcionamentos que irão modelar as decisões e implementação da política enfocaremos os seguintes pontos: a) objetivos geral e específico da proposta; b) conteúdos e conceitos fundamentais; c) sujeitos objetos da política; d) diretrizes e resultados esperados; e, d) instrumentos de gestão e acompanhamento.

Analisaremos também nesta segunda parte a posição teórica de alguns autores sobre os temas que envolvem/embasam a Política de Desenvolvimento Territorial. E para encerrar o capítulo faremos um estudo rápido sobre a cultura política brasileira com ênfase na cultura política do Território da Cidadania Paraná Centro.

### 2.1 A PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

Para iniciar nosso estudo sobre a Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil recorreremos a Romano (2009) que aponta que o passo inicial para compreender a alocação pública de recursos é conhecer/analisar o emaranhado constitucional onde o processo foi institucionalizado e é operado. Com base na concepção teórico-metodológica sugerida por Frey (2000) por Romano (2009), iniciamos a análise da Política de Desenvolvimento Territorial com a dimensão institucional “*polity*”, que se refere tanto à ordem do sistema político delineada pelo sistema jurídico quanto à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Começamos o estudo conhecendo os pressupostos teóricos os que inspiraram a implementação da proposta.

### 2.1.1 Inspiração na Terceira Itália e no Projeto *Leader*

No Brasil, Favareto (2010) afirma que o desenvolvimento territorial ganhou espaço tanto no debate científico como nas políticas públicas por razões de conjuntura nacional e por influência das discussões e experiências observadas em outros países, em especial nos da União Europeia. No que tange à literatura científica, um exemplo é a publicação do livro “*Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*”, do sociólogo italiano Arnaldo Bagnasco, de 1977, sobre a problemática territorial do desenvolvimento italiano, obra que representa um marco na associação da ideia de território à ideia de desenvolvimento. Nesse livro, clássico, o autor procura explicar por que, naquele momento, as regiões que apresentavam indícios de dinamismo não eram representadas nem pelo Sul do país, cujos problemas históricos de pobreza se materializam, nem pelo noroeste, fortemente industrializado e com problemas na crise fordista; era sim a região nordeste do país, chamada de “Terceira Itália”. A principal contribuição dos estudos originários dessa vertente está em chamar a atenção para as características multidimensionais de determinados territórios e sua importância no estabelecimento da dinâmica econômica local.

Para Favareto (2010), o centro do argumento está em que, no caso italiano, constatou-se uma forte relação entre a distribuição espacial da chamada “economia difusa”, marcadamente um grande número de pequenas e médias empresas, associadas com a existência de uma forte base familiar entre as unidades de produção agrícola com um determinado padrão de urbanização que evitava uma fratura entre cidade e campo. A esse argumento se seguiram vários outros, de sociólogos, economistas e geógrafos, que analisam a formação dos chamados “distritos industriais”. Brusco (1996)<sup>41</sup> *apud* Favareto (2010), particularmente, enfatiza como essas condições estruturais se transformam num ambiente que associa competição à colaboração, conflito à participação e conhecimento local e prático ao conhecimento científico. Guanzirolli (2006) também chama atenção para a experiência da “Terceira Itália”, no sentido de tornar-se uma referência paradigmática para a formulação e para a implantação de estratégias de desenvolvimento territorial em muitos lugares do mundo.

Montenegro Gómez (2006) aponta que o modelo da “Terceira Itália”, em função de não precisar de grandes capitais e por sua capacidade de geração de empregos, tem se colocado como objeto de desejo de muitos propositores de políticas públicas, também no meio rural, onde tanto a escassez de capitais como a necessidade de criar novos postos de

<sup>41</sup> BRUSCO, Sebastiano. Trust, Social capital and local development – some lessons from the experience of the “italian districts”. In: OCDE (1996). **Networks of enterprises and local development**. Paris: OCDE, 1996.

trabalho para reduzir a pobreza são patentes. Todavia há que se ressaltar que a possibilidade de reproduzir a experiência da terceira Itália em outras zonas não tem o acordo dos teóricos do modelo. Segundo Montenegro Gómez (2006), baseado nos estudos de Gurisatti (1999)<sup>42</sup>, alguns autores insistem na dificuldade de exportar a proposta, por tratar-se de um modelo complexo e adaptado às condições existentes nesta área, logo, induzem que essa realidade não se encontra em qualquer outro lugar, sendo de difícil reprodutibilidade.

Favareto (2010) reforça que o referencial teórico-científico da experiência do desenvolvimento italiano passou a inspirar a literatura normativa, fato que pode ser observado nos estudos da OCDE (1993<sup>43</sup>; 1995<sup>44</sup>) e outros que o seguiram, publicados pelo Banco Mundial (1997<sup>45</sup>; 2001<sup>46</sup>), FAO (2004<sup>47</sup>) e Cepal (2003<sup>48</sup>). Estes passaram a ser o ideal normativo em experimentações no campo das políticas, tomando como referência a iniciativa mais conhecida: o programa *Leader – Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*, que, de acordo com o mesmo autor, foi a principal referência para o Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. Essa referência é confirmada por Walter Bianchini<sup>49</sup>, que fez parte da equipe de transição que participou da elaboração da proposta de implantação da Política de Desenvolvimento Territorial em 2002/2003.

O Programa *Leader – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais* – surge em 1991, como Iniciativa Comunitária da União Europeia, nos marcos de um amplo processo de discussão sobre as formas de planejamento de políticas no continente, em crescente preocupação com as discrepâncias entre as regiões. Para Favareto (2010), sua marca inovadora foi, em primeiro lugar, seu viés territorial, em oposição ao caráter marcadamente

---

<sup>42</sup> Gurisatti, Paolo. O nordeste italiano: nascimento de um novo modelo de organização industrial. In: URANI, André; COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexander Patez (orgs). **Empresários e empregos no novos territórios produtivos**. O caso da terceira Itália. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

<sup>43</sup> OCDE. **What future for our countryside? A rural development policy**. Paris: OCDE, 1993.

<sup>44</sup> OCDE. **Creating employment for rural development – new policy approaches**. Paris; OCDE, 1995.

<sup>45</sup> THE WORLD BANK. **Rural well-being – From vision to action. Proceedings of the Fourth Annual Bank Conference on Environmentally Sustainable Development**. Washington, DC, 1997.

<sup>46</sup> THE WORLD BANK. **Rural development strategy and action plan for the Latin America and the Caribbean Region**. Vol. 1. Main Report. 2001.

<sup>47</sup> FAO. **Una propuesta para el desarrollo rural – Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)**. Grupo de Trabajo: DAS, 2004.

<sup>48</sup> CEPAL; FAO; RIMISP. “La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas”. *Série Seminários e Conferências*, n.27. Santiago de Chile, 2003.

<sup>49</sup> Walter Bianchini: Engenheiro Agrônomo, Extensionista da EMATER-PR, participou da equipe de transição do Governo Fernando Henrique Cardoso para o Governo Luiz Inácio da Silva (2002/2003), Secretário da SAF/MDA – Secretaria da Agricultura Familiar 2002/2006, Secretário Estadual da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Paraná (2006/2010). Entrevista realizada em: 13/05/2011.

setorial dos investimentos tradicionalmente destinados às áreas rurais; em segundo, pelo tipo de estratégia proposta para a promoção do desenvolvimento rural, com ações baseadas no princípio da parceria, de caráter multisetorial e integradas. Favareto (2010) explicita que essa estratégia, baseada no conceito da competitividade territorial, envolve: a) a estruturação dos recursos do território de forma coerente; b) o envolvimento de diversos atores e instituições; c) a integração entre setores empresariais em uma dinâmica de inovações; d) a cooperação com outras áreas e políticas nos vários níveis de governo.

Nos termos do programa, a competitividade territorial é alcançada por meio da elaboração de projetos de desenvolvimento que comportem uma visão de futuro, formas de coordenação dos atores e a constituição de um grupo de ação local. Favareto (2010) relata ainda que o *Leader* em sua primeira fase, de 1991 a 1994, apoiou 217 projetos territoriais, número que saltou para mil na fase seguinte, de 1994 a 1999. Os projetos recebem apoio de acordo com mérito, não havendo uma pré-seleção, como estímulo à competição entre territórios e à mobilização de energias e talentos pela busca por recursos. Duas características essenciais têm sido assim valorizadas pelo *Leader*: a concepção de que o desenvolvimento rural pode ser alcançado por planejamento e execução de projetos e a importância de que isto aconteça com enfoque participativo (FAVARETO, 2010).

Realçando as características do programa *Leader*, Guanzirolli (2006) enfatiza que o caráter singular e moderno dessa estratégia de desenvolvimento endógeno, voltada pra ações em pequena escala, é destinado a territórios rurais em desvantagens socioeconômicas, desenvolvendo-se de forma descentralizada, pressupondo parcerias entre todas as esferas de poder envolvidas, assim como a participação ativa de comunidades rurais. Guanzirolli (2006) aponta e reforça que o programa *Leader* não é setorial, pois, atua no território, e, nele, as atividades econômicas são reorientadas para maximizar a retenção dos benefícios dentro do local, focalizando-se nas capacidades e necessidades do povo da localidade e dando ênfase à participação dos atores nas decisões.

Abramovay (2005) também aponta duas características importantes do Programa *Leader*: a primeira é que quem define os territórios do programa são os próprios grupos de ação local, e não o governo, sendo esta definição apoiada, na verdade, em uma rede de política composta por diversas agências governamentais, pelo setor privado, por sindicatos, por ONGs e por forças sociais ligadas à arte e à cultura; a segunda é que os projetos submetidos às agências públicas são aprovados de maneira competitiva e em função de sua qualidade. Segundo ele, os planos apresentados são de longo prazo e devem mostrar o horizonte em que vão se tornar autossuficientes depois de certo período de atuação. Salienta



que para o projeto ser aprovado, há a necessidade de constar no plano a obtenção de recursos privados que vão completar os fundos públicos, transferido para as comunidades. Por isso, há necessidade de uma visão clara de empreendedorismo em cada projeto.

Favareto (2010), avaliando esta última característica, levanta que a lógica de seleção de projetos, em princípio, tende a reforçar as diferenças, à medida que os territórios já dotados de maior capacidade tendem a reunir melhores condições de proposição e, portanto, a angariar o apoio oferecido pelo programa. Além disso, a maneira como se dá a elaboração desses projetos de desenvolvimento e a própria articulação dos grupos locais têm de partir da base de recursos disponíveis. Um dos problemas para a dinamização de economias rurais é, muitas vezes, justamente a escassez dos recursos com os quais se pode contar para tais iniciativas. Para ele, essas críticas revelam uma lacuna teórica na associação entre participação e desenvolvimento. Se por um lado há fortes evidências de que a participação contribui para a eficiência da aplicação de recursos em políticas sociais, por exemplo, onde há um público-alvo e um foco específico, no caso das ações de desenvolvimento, essa condição se revela muito mais complexa pois, são muitos os segmentos envolvidos e os interesses em conflito. E nesse caso, os processos participativos podem aumentar o poder de veto, mas não necessariamente aumentar a coesão entre agentes locais.

O legado negativo das propostas da Terceira Itália e do *Leader* para a Política de Desenvolvimento Territorial implantado no Brasil é sua a visão estritamente economicista, ligada essencialmente às ações do empreendedorismo descolada das raízes estruturais que impedem o desenvolvimento, tais como estrutura econômica, agrária e política.

### 2.1.2 O nascimento da Política através das contribuições de estudiosos e mediadores, e não da demanda dos atores e das organizações sociais e políticas

A elaboração/implementação de um novo paradigma de desenvolvimento rural, para Montenegro Gómez (2007), exigiu uma arquitetura institucional complexa e eficaz. Complexa, porque deve dar conta de integrar as mais diversas escalas (desde a global até a local); eficaz, porque o prestígio do desenvolvimento que assegura a reprodução do capital, enquanto pauta que ordena a dinâmica social, não se pode abandonar na mão de instituições incapazes e com recursos humanos e financeiros limitados. Para podermos ter um pouco de mais profundidade na análise, escolhemos como recorte territorial inicial, embora sem um grande aprofundamento, a escala regional latinoamericana, devido à inserção do Brasil nesta escala, como também pelo avanço desta proposta na região. Montenegro Gómez (2007)

descreve que existe pesquisa bibliográfica e documental ampla sobre desenvolvimento territorial rural na América Latina, revelando que o tema está fortemente concentrado temporalmente. De acordo com o autor, os primeiros trabalhos que são encontrados sobre o assunto remetem ao final dos anos 1990, mas é, sobretudo, a partir do ano 2000 que se depara com a maior parte da produção. Institucionalmente, também há uma intensa concentração dos trabalhos, documentos, organização de seminários, etc.

Montenegro Gómez (2007) aponta que as principais instituições que promovem estudos e encontros para abordar o tema do desenvolvimento territorial rural, na América Latina, são: o IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura), a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ). Além dessas instituições, destaca-se a presença de dois institutos de pesquisa e capacitação, que catalisam uma parte importante dos estudos, reuniões, cursos e oficinas envolvendo questões de desenvolvimento territorial rural: a Rede Internacional de Metodologia de Investigação de Sistemas de Produção/Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural (RIMISP), com um perfil mais centrado na pesquisa; e o Projeto Regional de Cooperação Técnica e Formação em Economia e Políticas Agrárias e de Desenvolvimento Rural na América Latina (FODEPAL), com um perfil mais voltado para a formação. Completando o *staff* que sustenta o discurso e a prática do desenvolvimento territorial rural, na América Latina, temos a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), o Banco Mundial (BM), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

De encontro com informações acima, Guanzirolli (2006) relata que, especificamente no Brasil, algumas organizações internacionais e projetos de cooperação técnica vinham, em meados dos anos 1990, desenvolvendo atividades com esse conceito, através de concepções de resgate de ideias como: capital social, território e descentralização. Pode-se citar o Banco Mundial (Projeto Nordeste, FUMOC) e a FAO, que propunha a realização de diagnósticos regionais que levariam à elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional Rural Sustentável, dentro de uma visão de “Organização do Território”.

No final da década de 1990, o governo Fernando Henrique Cardoso criou o Programa Comunidade Ativa, inserindo as estratégias de desenvolvimento territorial em suas políticas sociais. Coordenado pela Secretaria-Executiva do Programa “Comunidade Solidária”, o Programa Comunidade Ativa foi criado com o objetivo básico de combater a

pobreza e promover o desenvolvimento através da indução do “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” (DLIS), um programa de indução ao desenvolvimento local dos espaços mais deprimidos do país. A ênfase estava na descentralização e na focalização dos programas para evitar a dispersão e o desperdício de recursos. O mesmo autor relata que o Ministério de Ciência e Tecnologia e a FINEP entraram, em 1998, também nesta linha de atuação territorial, a promover o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs), que eram “aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem e vantagens microeconômicas advindas da proximidade entre os agentes” (GUANZIROLI, 2006, p.12).

Quanto à proposta de desenvolvimento rural, em especial ao desenvolvimento territorial rural no Brasil, para Schneider (2008), ela nasceu das contribuições de estudiosos e mediadores, e não da demanda dos atores e das organizações sociais e políticas do meio rural. Portanto, segundo ele, a porta de entrada das discussões sobre o desenvolvimento rural no Brasil nos últimos 15 anos foi fortemente influenciada pelo Estado e por suas relações com os mediadores e estudiosos. Isto não significa que os atores, as organizações e as instituições formais que atuam no meio rural não tenham interagido ou pressionado o Estado.

Quanto aos estudos que contribuíram com a proposta, pode ser divididos em duas vertentes, conforme aponta Favareto (2010): estudos que analisaram os processos de mudança no meio rural brasileiro e os que analisaram as políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil dos anos 1990. Da confluência dessas duas vertentes surgem os consensos (sempre parciais e provisórios) em torno da ideia de desenvolvimento territorial. De acordo com Favareto (2010), alguns destes estudos tiveram a intervenção de entidades sindicais de representação da agricultura familiar, entre elas a CUT/CONTAG, como também de instituições do governo, entre elas o INCRA, com recursos patrocinados por instituições internacionais de cooperação. Com relação aos estudos e estudiosos, eles estão temporalmente situados na década de 90 e deram base empírica e teórica aos conceitos de agricultura familiar e desenvolvimento rural/territorial.

Guanzirolli (2006), Schneider (2008) e Favareto (2010) destacam os seguintes estudos como idealizadores/definidores desta política: o livro de Ricardo Abramovay, “*Paradigmas do capitalismo agrário em questão*”, lançado em 1992; o livro publicado no ano anterior por José Eli da Veiga, “*O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*”; e os dois volumes da comparação internacional de modelos de unidades familiares, organizados por Hugues Lamarche, em “*A agricultura familiar*” – do qual participaram quatro equipes de

pesquisa, tendo sido uma delas composta pelos pesquisadores brasileiros Maria Nazareth Wanderley, Fernando Lourenço, Anita Brumer e Ghislaine Duque. Para os autores, estes foram livros que passaram a ser uma espécie de literatura obrigatória no âmbito dos estudos rurais e serviram para afirmar a relevância da noção de agricultura familiar para parte do vocabulário acadêmico brasileiro, como também na inspiração de políticas públicas para o setor no sentido de incorporar as unidades familiares ao processo capitalista de produção.

Outro estudo em destaque foi o relatório da FAO/INCRA, publicado em 1994, que ofereceu uma tipologia das formas sociais de produção no meio rural brasileiro, servindo de base, dois anos depois, para a criação do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Entre 1996 e 1998 uma pesquisa cobrindo todo o território nacional, realizada a pedido das organizações sindicais de representação da agricultura familiar e patrocinada com recursos de instituições europeias de cooperação, tentou mapear as dinâmicas naquele momento, qualificadas como “mesorregionais de desenvolvimento” existentes no Brasil (Projeto CUT/Contag, 1998), coordenado por José Eli da Veiga (FAVARETO, 2010).

Outro estudo realizado no final da década de 1990 que teve grande repercussão foi o “Projeto Rurbano”. Coordenado por José Graziano da Silva, o Projeto Rurbano, de acordo com Schneider (2008), mobilizou mais de quatro dezenas de pesquisadores universitários (vinte e cinco com título de doutor) de onze estados da federação, de vinte diferentes instituições e com um portfólio de mais de vinte subprojetos. O estudo mostrou o surgimento do novo rural brasileiro, decorrente do próprio processo de modernização conservadora de base tecnológica da agropecuária.

Para Graziano (1997) quando este processo de modernização se completa, no final da década de 1980, especialmente nas regiões Centro e Sul do Brasil, emerge no meio rural uma nova conformação econômica e demográfica, que possui como característica fundamental a redução crescente das diferenças entre o urbano e o rural, especialmente no que se refere ao mercado de trabalho, devido ao crescimento da população ocupada em atividades não-agrícolas. O rural deixa de ser sinônimo de atraso e se desconecta da agricultura, que passa a ser apenas uma de suas atividades. Esse *novo rural* (ou o processo de rurbanização) seria composto, basicamente, por três grupos de atividades, quais sejam: uma agropecuária moderna (agronegócio), baseada em *commodities* e intimamente ligada às agroindústrias; um conjunto de atividades não agrícolas ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços e, por último, um conjunto de *novas* atividades agropecuárias, impulsionadas por nichos de mercado.

Além desta faceta *moderna*,<sup>50</sup> o lado atrasado do rural persistiria por meio da manutenção da pobreza e da vulnerabilidade de ampla gama da população, identificado como o grupo social que Graziano da Silva denominou de “*sem-sem*”, que seria formado pelos excluídos e desorganizados que, além de não terem terra, emprego, educação, saúde e renda, não teriam sequer uma organização social que os mobilizasse. Este seria o semblante deste “novo rural”: famílias pluriativas, que são aquelas que combinam atividades agrícolas e não agrícolas e promovem a integração intersetorial (agricultura com comércio e serviços) e interespaial (rural com urbano) (SCHNEIDER, 2008).

No capítulo quatro discutiremos com maior profundidade a inserção/ligação do DTR com as premissas do Novo Rural também chamado de Nova Ruralidade.

Outro estudo, divulgado em 2000, com bases no Censo Agropecuário de 1996 foi chamado de “O novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto”, resultante de um projeto de cooperação técnica entre INCRA/FAO e coordenado por Carlos Enrique Guanziroli (da FAO) e Silvia Elizabeth Cardin (do INCRA). Foi também um marco na discussão da presença da agricultura familiar no Brasil. O trabalho consiste basicamente em uma tipificação das unidades familiares e contribui para a consolidação do PRONAF – Programa Nacional de Apoio a Agricultura familiar.

Entre os autores que tiveram destaque no debate, Schneider (2008) explicita que Veiga (1991) e Abramovay (1992) desenvolveram o argumento de que a capacidade empreendedora e inovadora dos agricultores familiares é a responsável pela diversificação social e produtiva dos territórios rurais em que vivem. A partir deste enfoque, seus trabalhos passam a dialogar de forma mais direta com as discussões sobre o tema dos territórios e do desenvolvimento do espaço rural como um todo. Em decorrência disso, ambos estudiosos influenciaram na introdução da noção de desenvolvimento territorial no Brasil, em geral, fortemente assentada nos seus diálogos com a bibliografia europeia, particularmente com a francesa (a noção de contratos ou projetos territoriais, a ideia de distritos e de ambientes de inovação, entre outras). Segundo Schneider, alguns trabalhos de Veiga indicam:

Que os territórios mais propícios ao processo de inovação são aqueles em que as economias locais são capazes de gerar uma demanda agregada por produtos e serviços, que é estimulada pela circulação em nível local da riqueza acumulada e ativada pelo empreendedorismo, formando um círculo virtuoso (ou “manchas”) de desenvolvimento. Além disso, o autor problematizou enfaticamente a natureza territorial do próprio espaço rural, sustentando que “o rural brasileiro é muito maior”

---

<sup>50</sup> Faceta da Modernização da Agricultura ver: OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino. **Modo capitalista de produção, e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007.

do que indicam as análises setoriais derivadas do serviço censitário oficial. (SCHNEIDER, 2008, p.09)

Já Abramovay segundo Schneider, numa perspectiva um pouco diferente e mais sociológica, recorreu à literatura sobre capital social, especialmente, e sua acepção mais instrumental, para discorrer sobre os fatores que geram:

Cooperação, reciprocidade e solidariedade, que seriam elementos fundamentais para ativar as economias de proximidades e relativizar os conflitos locais. Derivam daí seus trabalhos sobre o papel do capital social no desenvolvimento dos territórios rurais e estudos sobre as “economias de proximidade”, em que procura revelar que determinados ambientes são propícios à inovação porque neles existe uma tradição histórica de cooperação que gera capacidade de mobilização em torno de um projeto ou uma idéia-guia. (SCHNEIDER, 2008, p.10)

As ideias dos estudiosos e intelectuais que embasaram e monitoraram a proposta, somadas às experiências internacionais que inspiraram a política, trazem para a proposta uma visão totalmente economicista e setorial do rural (apesar do discurso territorial), que se baseia no empreendedorismo e na integração produtiva aos mercados capitalistas. A proposta de política desenvolvida por esses intelectuais nega ou não considera, de certa maneira, os conflitos, que, para Romano (2009) são algo inerente a qualquer política que implica em alocação de recursos. Outro ponto importante a ressaltar é que essa política foi formulada e mediada por estudiosos e organismos internacionais – conforme veremos com detalhes no capítulo 4 – não levando em conta as demandas dos diversos movimentos sociais que lutam por uma política que atinja a raiz dos problemas, como a concentração de riquezas, de terras e de poder por meio de ações regulatórias e distributivas.

### 2.1.3 Da ideia de um “Ministério de Desenvolvimento Territorial” à formação da “Secretaria do Desenvolvimento Territorial – SDT”

Em 1996, como já citado anteriormente, foi criado o PRONAF, que foi assumido como uma proposta de desenvolvimento do meio rural brasileiro. De acordo com Sabourin (2007a), com o reconhecimento oficial de uma política específica de apoio à agricultura familiar, criou-se também a Secretaria de Desenvolvimento Rural, no âmbito do MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e, a partir de 2000, com a criação do MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário, esta secretaria foi transferida para o novo ministério, com o nome de SAF – Secretaria da Agricultura Familiar. Ela ficou, desde então, responsável pelo PRONAF.

Em termos das linhas de financiamento, uma das principais inovações do PRONAF foi a criação da linha PRONAF Infraestrutura e Serviços. Essa linha destinava recursos para a construção de obras e para a aquisição de serviços comunitários e era operada a partir de uma concepção focada no desenvolvimento local, com uma forma de gestão priorizada na formação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs). Esta linha funcionou de 1997 a 2002.

Em 2000, foi instituído pelo MDA um programa chamado “Novo Brasil Rural” e com isso instaurou-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDRS) com o objetivo de avançar na política de desenvolvimento. Tal conselho teve a coordenação de José Eli da Veiga, que encaminhou um grande debate nacional – através de conferências em todo o Brasil – para uma proposta de desenvolvimento rural. Essas conferências, para Walter Bianchini (2011)<sup>51</sup> proporcionaram a José Eli da Veiga uma visão mais ampla de desenvolvimento rural, que contemplava toda a sua complexidade e suas múltiplas demandas.

Durante esta gestão, o CNDRS foi desencadeando algumas experiências em conjunto com o Ministério de Integração Nacional, em especial na área de “Macro Regiões de Fronteiras”, além da criação de políticas na área de metodologia de diagnósticos regionais. Bianchini (2011) relata que no período de transição de governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula, a equipe responsável de elaborar políticas para o meio rural para o novo governo teve acesso a um texto escrito por José Eli da Veiga que esboçava a criação de um “Ministério de Desenvolvimento Territorial”, cuja proposta era adequar uma nova visão ao MDA e reunir parte da estrutura do Ministério da Integração Nacional com duas ou três secretarias, as quais tinham componentes importantes para o desenvolvimento, tais como pequenas obras hídricas, saneamento e outras questões.

Bianchini (2011) afirma que se chegou muito perto de se criar este ministério, porém, com a proposta de José Graziano da Silva de criar o “Ministério de Combate à Fome e Desenvolvimento Social”, esta ideia foi esvaziada. Foi pensado, então, em tornar o “Conselho de Desenvolvimento Rural” uma secretaria fortalecida, aproximando componentes do Ministério de Integração Social. Como eixo central, levaria os componentes da SAF, do PRONAF Infraestrutura e da formação de conselheiros. Esta secretaria teve o nome de Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT e passou a não mais contemplar planos locais, e sim, planos territoriais. É importante ressaltar que no último período do PRONAF – Infraestrutura, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, parte dos recursos foi destinada

---

<sup>51</sup> Entrevista realizada dia 13/05/2011.

para demandas intermunicipais, como um projeto piloto para a proposta de desenvolvimento territorial.

De acordo com MDA/SDT (2005), a partir de 2003, o Ministério de Desenvolvimento Agrário passou a concentrar esforços em três áreas integradas de atuação: ampliação e fortalecimento da agricultura familiar; reforma e reordenamento agrário; e promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Para isso, o MDA passou a comportar três secretarias: a SAF, que administra o PRONAF e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; a Secretaria de Reorganização Agrária (SRA), que cuida do INCRA e da reforma agrária; e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que foi instituída a partir do decreto nº 5033, de 05 de abril de 2004, o qual aprovou a Estrutura Regimental do MDA. Segundo o artigo 13 do referido decreto, a competência da SDT é articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos em prol do desenvolvimento das regiões onde predominam agricultores(as) familiares e beneficiários(as) da reforma e do reordenamento agrário. De acordo com o MDA/SDT (2010), a missão institucional da SDT traduz as suas responsabilidades perante a sociedade, define o seu “objeto” e delimita o seu ambiente de atuação, assim descritos:

Apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas. (MDA/SDT, 2010, p.41)

Através desta secretaria, o Governo Federal propôs a criação do “Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT”, objeto de estudo de nossa pesquisa.

## 2.2 O PRONAT – PROGRAMA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS

Com base na concepção teórico-metodológica sugerida por Fley (2000), seguimos o estudo da Política de Desenvolvimento Territorial, desenvolvendo, em conjunto, a análise da dimensão *Politics*, que se refere ao processo político, e da dimensão *Policy*, que se refere aos conteúdos e à configuração da proposta. Fizemos esta escolha por motivo de interligação das duas dimensões além de também observar as indicações de Romano (2009) no entendimento político de uma política pública, em especial no que tange a distribuição do poder e sua relação com o interesse público e privado.



Para esse fim, adotamos como estratégia de análise, no primeiro momento, a apresentação das ideias centrais da proposta, contidas nos documentos referenciais e de apoio ao programa. No segundo momento, realizaremos uma análise teórica e crítica dos principais eixos que embasam a política.

De acordo com o documento “Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil”, de novembro de 2005, o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT tem o seguinte objetivo geral: “Promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos **territórios rurais** que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (SDT/MDA, 2005, p.07, grifo nosso).

No mesmo documento são explicitados os seguintes objetivos específicos:

Promover e apoiar: a) a gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam na representação dos **agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de populações rurais tradicionais**; b) o planejamento e a gestão social dos territórios, tendo por referência os critérios do desenvolvimento sustentável, **a autonomia e a participação social**; c) iniciativas territoriais que contribuam para a dinamização e diversificação das economias territoriais tendo por referências a valorização dos recursos locais, a **competitividade territorial, o crescimento e a distribuição da renda com o incremento de empregos**; d) a implementação e integração de políticas públicas visando à redução das desigualdades sociais e regionais e à geração de riquezas com equidade social. (SDT/MDA, 2005, p. 07, grifo nosso)

O documento aponta também conceitos e ideias fundamentais que dão suporte à estratégia, tais como: “Desenvolvimento”, “Território”, “Abordagem Territorial”, “Capital Social”, “Gestão Social”, “Empoderamento” e “Institucionalidades”. O território, componente principal da política conforme o documento, é definido da seguinte forma:

**Espaço físico geograficamente definido**, e geralmente contínuo compreendendo, a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política, as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relaciona interna e externamente por meios de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA/SDT, 2005, p.07, grifo nosso).

Para o MDA/SDT (2005), a justificativa de adotar a abordagem territorial como referência está centrada em quatro aspectos:

a) O rural não se resume ao agrícola. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais: o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais; b) A escala municipal é

muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa; c) o movimento de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços locais; d) O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento (MDA/SDT, 2005, p.08).

Para o MDA/SDT (2005), a abordagem territorial não significa apenas uma escala dos processos de desenvolvimento a serem considerados; ela implica também um determinado método para favorecê-los. Nela, o desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável. É assim que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e corresponsabilidade ampla de diversos atores sociais.

O documento aponta também as estratégias de implementação, dimensionadas em: articulação; órgãos colegiados; planejamento; gestão participativa e desenvolvimento de competências. Em relação à estratégia de articulação, a proposta reflete uma especial atenção à articulação de políticas públicas e iniciativas privadas em todos os níveis, procurando convergências com ações que envolvam instrumentos capazes de atender às demandas dos territórios rurais. Pretende-se que essa articulação se materialize em planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável, em institucionalidades territoriais capazes de fazer a gestão social destas iniciativas em políticas públicas articuladas que deem suporte à implementação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS.

Outra estratégia proposta é chamada de órgãos colegiados/planejamento e gestão participativa. No documento elas estão separadas, mas nesta síntese as apontaremos em conjunto, por sua proximidade e correlação. É elemento fundamental da estratégia de desenvolvimento territorial o apoio constante aos organismos colegiados de desenvolvimento rural, que congregam atores sociais e gestores públicos nos níveis federal, estadual, municipal e territorial. Essas instâncias repercutem eventuais tensões e potenciais conflitos de interesses, mas também representam oportunidades para a prática democrática, para a busca de convergências, para a transparência pública e a gestão social. A última estratégia é chamada

de “Desenvolvimento de competências”, que se resume no apoio de diversas iniciativas de capacitação e desenvolvimento de competências dos agentes locais. Outra estratégia neste sentido é a promoção de processos de aproximação entre centros acadêmicos e instituições de pesquisa. Os resultados esperados pelo programa, conforme o documento são: o fortalecimento da gestão social; o fortalecimento das redes sociais de cooperação; a dinamização econômica dos territórios rurais e a articulação de políticas públicas.

Em complemento ao programa de Desenvolvimento Territorial Rural, o Governo Federal, lançou, em 2008, de acordo com MDA (2007), o Programa “Territórios da Cidadania”. Ele tem como objetivo geral a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as desigualdades de gênero, raça e etnia, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável com: integração de políticas públicas a partir de planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas; ampliação da oferta e universalização de programas básicos de cidadania; **inclusão produtiva das populações pobres e segmentos sociais mais desiguais, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas e indígenas** (MDA, 2007).

As premissas são: o reconhecimento dos Colegiados Territoriais como instâncias de planejamento, gestão e controle social das ações implementadas no âmbito do programa; a utilização dos Planos de Desenvolvimento Territorial como referência para a identificação e atendimento de demandas; a elaboração e financiamento de projetos, integração de políticas públicas e elaboração de planos e programas setoriais complementares.

Os critérios para seleção e definição dos Territórios da Cidadania tiveram a ponderação de diversos parâmetros, conforme descrição que se segue: território já consolidado como território rural; territórios com menor IDH; territórios com maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; concentração de agricultura familiar e de assentamentos da reforma agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; territórios com maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; territórios com maior organização social (capital social) (EMBRAPA, 2006).

É importante ressaltar que na prática não houve nenhuma exigência para a mudança de Território Rural para Território da Cidadania, nem na forma de condução do colegiado e nem da estrutura organizacional. No Território da Cidadania Paraná Centro a única mudança perceptível foi o aumento do valor do PRONAT/PROINF<sup>52</sup> de R\$ 600.000, 00 para R\$ 1.200.000, 00 para ser discutido com os atores do território.

---

<sup>52</sup> PROINF – Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços.

No próximo item destacaremos a posição teórica de alguns autores que discutem a temática do desenvolvimento e, em especial, os temas inerentes que compõem a proposta de desenvolvimento territorial. Entre eles apontamos: o desenvolvimento no contexto dos planos governamentais; o conceito de território contrapondo o enfoque de território como unidade de planejamento; participação, capital social e empoderamento como eixos centrais da gestão social; a perspectiva da neo-institucionalidade como instrumento auxiliar na análise do papel das instituições e; por último, desenvolvemos um estudo sobre os sujeitos “alvos” da Política de Desenvolvimento Territorial, analisando as categorias “camponês” e “agricultor familiar”.

### 2.2.1 O desenvolvimento no contexto dos programas governamentais: o foco no crescimento econômico “mascarado” com diversos adjetivos

A partir da década de 1950, Navarro (2001) enfatiza que a noção de desenvolvimento se alçou a um campo de singularidade histórica, introduzindo-se como uma daquelas ideias-força intensamente discutidas, que atraem generalizado interesse, orientando programas governamentais, instigando sofisticados debates intelectuais e, em especial, motivando grupos sociais interessados nos benefícios das mudanças associadas a esta noção. O tema do desenvolvimento adentrou o campo da política, assim, passou a permear e a determinar as expectativas e o jogo das disputas sociais. Materializou um padrão civilizatório dominante, revolucionando o modo de vida e os comportamentos sociais; a possibilidade do desenvolvimento alimentou esperanças e estimulou iniciativas diversas em todas as sociedades.

Brandenburg (1999) descreve que a partir da década de 1950 até os anos de 1990, a noção de desenvolvimento, interpretada de modo distinto por diferentes escolas de pensamento, deu origem a diferentes projetos, que foram implementados em maior ou menor grau segundo as circunstâncias históricas do país. Pode-se apontar três escolas que marcam diferentes momentos de nossa história recente. A primeira é conhecida pela “teoria da modernização”, cuja concepção básica se encontra no clássico “Etapas do desenvolvimento econômico”, de W. W. Rostow (1959), que sugeria que os países passariam por etapas de desenvolvimento econômico, as quais serão aqui apresentadas, de forma resumida. Furtado (2000) faz uma leitura desta concepção por considerar que a mesma embasou e ainda embasa o processo de modernização do Brasil e, principalmente, o da agricultura.

Etapa 1 – A sociedade tradicional (*traditional society*) caracteriza-se por uma estrutura que se expande dentro de funções de produção bastante limitadas, na qual

predomina uma economia baseada em atividades de autoconsumo e onde uma proporção substancial de seus recursos é destinada à agricultura, a qual traduz-se na sua mais importante atividade econômica. Etapa 2 – As condições para o arranco ou a decolagem (*transitional stage – the preconditions for take off*), abarca sociedades em pleno processo de transição, quando se estabelecem as pré-condições para o arranco, que objetivam afastar a fase dos rendimentos decrescentes característicos da sociedade tradicional. Etapa 3 – O arranco (*take off*), representa o intervalo em que as obstruções e resistências ao desenvolvimento são superadas. Incrementa-se a industrialização, ocorrendo a migração de trabalhadores do setor agrícola para o setor industrial, com o crescimento concentrando-se em um número reduzido de regiões do país e em poucas indústrias. Etapa 4 – A marcha para a maturidade (*drive to maturity*), nesta etapa a economia em ascensão procura estender a tecnologia moderna a todo o front de sua atividade econômica. A economia se diversifica em uma série de novas áreas produtivas. Etapa 5 – A era do consumo de massa (*high mass consumption*), nesta etapa a economia direciona-se para o consumo de massa, florescem as indústrias produtoras de bens de consumo duráveis e o setor de serviços começa a assumir crescente relevância e preponderância dentro da estrutura setorial da economia do país. (FURTADO, 2000, p.140)

A segunda, a “teoria do desenvolvimento endógeno”, foi formulada pela Comissão Econômica para a América Latina-CEPAL, da qual participou Celso Furtado. Segundo Boiser (2001), o desenvolvimento não poderia ser conduzido simplesmente pela ação do mercado. O que deveria ocorrer era a implementação de uma política que visasse o desenvolvimento industrial, que promovesse a reforma agrária, que melhorasse a alocação de recursos produtivos e que impedisse a evasão de produtividade para os países centrais. Só mesmo uma política voltada para o desenvolvimento interno permitiria mudar esse quadro e isso só seria possível com a presença de um promotor e planejador da industrialização e do desenvolvimento. Este seria o papel do Estado, considerado pelos cepalinos como um agente da política econômica, cabendo a ele corrigir as distorções próprias das evoluções e funcionamento do sistema econômico periférico. Assim, o Estado, para os cepalinos, deveria ser forte e intervir diretamente na economia, gerando a necessária infraestrutura para o seu desenvolvimento industrial, canalizando os recursos para os novos setores econômicos de prioridade. Dessa forma, a distância entre os países centrais e os periféricos, encurtaria.

A terceira, a “teoria da dependência”, surge na década de 1960 para oferecer uma alternativa de interpretação da dinâmica social da América Latina. Portadora de um método analítico mais sofisticado, ela suplantou com facilidade o estagnacionismo que havia sido abraçado pelos remanescentes do nacional-desenvolvimentismo e transformou-se na crítica mais consistente ao desenvolvimento autoritário, que países como Brasil, a partir de 1964 começaram a aderir. Para a teoria da dependência, a caracterização dos países em "atrasados" decorre da relação de dependência do capitalismo mundial entre países "centrais" e países "periféricos". Países centrais, como centro da economia mundial, serão identificados nos

espaços em que ocorre a manifestação do meio técnico-científico-informacional em escala ampliada, assim como os fluxos ocorra mais intensamente. A periferia mundial (países periféricos) se apresenta como aqueles espaços onde os fluxos, o desenvolvimento da ciência, da técnica e da informação ocorrem em menor escala e as interações em relação ao centro se dão gradativamente. A dependência expressa subordinação e a ideia de que o desenvolvimento desses países está submetido (ou limitado) pelo desenvolvimento de outros países.

De acordo com Brandenburg (1999), em apenas duas décadas, essas diferentes linhas de pensamento marcaram a construção de nossa sociedade e projetaram importantes intelectuais no cenário internacional por meio de vários estudos. Para o autor, ressalvadas as divergências, todas as correntes de pensamento, no entanto, tinham em comum o mesmo projeto: alcançar o padrão de desenvolvimento dos países industrializados, não negando o desenvolvimento como crescimento econômico. O crescimento econômico presente nessas concepções de desenvolvimento está associado à integração ao mercado, ao aumento da produtividade e, portanto, crescimento e desenvolvimento não apresentam diferença.

Como aprofundamento do desenvolvimento econômico, tem ênfase, a partir dos anos de 1980, a corrente neoliberal. Para Harvey (2008), o neoliberalismo é, em primeiro lugar, uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livres comércios. De acordo com o autor, o papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a estas práticas. Outro ponto do neoliberalismo é a retirada do Estado de muitas áreas do bem-estar social, desregulando e privatizando serviços públicos. No capítulo quatro voltamos a este assunto discutindo a ligação do DTR com as premissas do neoliberalismo.

Escobar (2000) faz uma importante observação no sentido temporal do planejamento do desenvolvimento, que tinha começado nos anos 1950, sendo pensado em escala nacional; nos anos 1960 e 1970, foi reduzido para a escala regional; por fim nos anos de 1980, centrou-se na escala local. Completando a ideia de Escobar, foi a partir do final de 1990 que o planejamento do desenvolvimento ganhou o enfoque da abordagem territorial (foco de nossa pesquisa).

A abordagem territorial pode ser enquadrada na análise sobre desenvolvimento endógeno desenvolvida por Brandão (2007), na qual ele enfatiza que as políticas neoliberais das últimas décadas desencadearam um profundo ataque ao Estado nacional, enfraquecendo-o

nos vários planos de sua atuação. Uma das armas usadas foi a teoria do poder local, criando as falsas ideias do desenvolvimento local, da cidade (ou da região) competitiva, emanadas de ações locais ou regionais. Para o autor, seus apressados seguidores parecem não perceber que o propalado poder local não conta com as prerrogativas necessárias à formulação e execução de uma política de desenvolvimento, que são os instrumentos básicos da política econômica, nem com o comando sobre a taxa de juros, de câmbio, do crédito e da fiscalidade necessária.

Brandão (2007) revela que nos últimos anos a concepção da escala local ganhou poder ilimitado e invadiu o debate sobre o desenvolvimento territorial no Brasil e no mundo. Para o autor, muitas das diversas abordagens de *clusters*, sistemas locais de inovação, incubadoras, distritos industriais, etc., possuem tal viés. A banalização de definições como capital social, redes, economia solidária e popular; o abuso da detecção de toda sorte de empreendedorismos, voluntariados, talentos pessoais e coletivos, microiniciativas, comunidades solidárias; a crença em que os formatos institucionais ideais para a promoção do desenvolvimento necessariamente passam por parcerias público-privadas, baseadas no poder de governança das cooperativas, agências, consórcios, comitês, etc., criaram uma cortina de fumaça nas abordagens do tema. Para Brandão (2007, p.38):

Essa “endogenia exagerada” das localidades crê piamente na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem controle sobre seu destino e procura promover sua governança virtuosa lugareira. Classes sociais, oligopólios, hegemonia etc. seriam componentes, forças e características de um passado totalmente superado, ou a ser superado.

Brandão (2007) ainda afirma que essas abordagens têm abandonado a perspectiva crítica da sociedade, retornando ao conceito de comunidade, constituída por atores e agentes, e não por classes sociais, que orientariam suas ações pelo compartilhamento dos valores da auto-identidade e do pertencimento a comunidades, mais do que por interesses de classe. A proposta é abandonar qualquer perspectiva de existência de lutas de classes sociais, colocando toda a ênfase nas relações estabelecidas pela “comunidade cívica” destacadas nas abordagens do papel do capital social. Outro enfoque que tem que ser destacado é o conceito de desenvolvimento sustentável, visto que o mesmo é integrante do discurso do DTR.

A noção de desenvolvimento sustentável vem sendo utilizada como portadora de um novo paradigma para a sociedade, capaz de garantir, no presente e no futuro, a sobrevivência dos grupos sociais e da natureza. Para Almeida (2002), o termo transforma-se gradativamente em uma categoria-chave, amplamente divulgada (até mesmo um modismo), onde transitam diferentes grupos sociais e de interesse como, por exemplo, políticos, profissionais dos setores

público e privado, ecologistas, economistas, agências financeiras multilaterais, grandes empresas, etc.. Por esse motivo, para o autor, é importante muita cautela ao abordar esse conceito/ideia, precisando-se definir melhor o que o mesmo significa. Mesmo que já intensamente trabalhada nos últimos anos, demonstrando uma crescente adesão ao termo, sua conceituação/uso é ainda muito genérica e difusa, e, portanto, pouco precisa.

Na perspectiva do desenvolvimento sustentável, conforme Almeida (2002), se abrigam desde críticos das noções de evolucionismo e modernidade até defensores de um “capitalismo verde”, que buscam no desenvolvimento sustentável um resgate da ideia de progresso e crença no avanço tecnológico, tendo a economia como centro-motor da reprodução das sociedades. Segundo o mesmo autor, esta perspectiva também abriga atores alternativos (talvez até por falta de outra opção de conceito), que buscam inventar um novo modo de desenvolvimento, que seja socialmente justo, economicamente viável, ecologicamente sustentável e culturalmente aceito, recuperando técnicas, valores e tradições. Almeida (2002) coloca que o conceito pode ser simplificado entre duas concepções principais: de um lado, a ideia da gestão dentro da esfera da economia, sendo o social pensado a partir daí. Incorpora-se, deste modo, a natureza à cadeia de produção (a natureza passa a ser um bem de capital); de outro lado, uma ideia que tenta quebrar com a hegemonia do discurso econômico e a expansão desmesurada da esfera econômica, indo para além da visão instrumental, restrita, que a economia impõe à ideia. De uma forma geral, nos programas de desenvolvimento que contemplam este conceito, impera a concepção econômica do desenvolvimento sustentável intimamente ligado à competitividade, ignorando o conflito pelo controle dos recursos naturais.

A concepção “econômica” do desenvolvimento sustentável aponta para novos mecanismos de mercado como solução para condicionar a produção à capacidade de suporte dos recursos naturais (inclusive aqueles de taxaço da poluição). O que se visa, portanto, é estender a regulação mercantil sobre a natureza, fazendo com que a luta social pelo controle dos recursos naturais passe em maior medida pelo mercado, e não (ou cada vez menos) pela esfera política. Ignora-se (ou tenta-se ignorar) o conflito pelo controle sobre os recursos naturais, procurando criar condições para poupá-los sem, no entanto, considerar as condições sócio-políticas que regem o poder de controle e uso destes recursos (ALMEIDA, 2002, p.27).

Como forma de síntese, as ideias de desenvolvimento contempladas no PRONAT – de acordo MDA/SDT (2005), corroboram com as percepções de Brandão (2007) de que a proposta não possui qualquer perspectiva de existência de lutas de classes sociais, colocando toda a ênfase nas relações estabelecidas pelo capital social, com foco totalmente no empreendedorismo econômico. Além disso, também estão em acordo com as ideias de



Almeida (2002), para quem o desenvolvimento sustentável proposto na política tem a concepção econômica que ignora ou tenta ignorar os conflitos do território, que vão além dos ambientais.

Outro ponto a ressaltar é que as propostas de desenvolvimento contidas no PRONAT estão inseridas ou têm uma relação com os quatro processos do estágio atual de desenvolvimento do capital, descritos por Brandão (2007): a) a *homogeneização*, que tem como característica homogeneizar as condições de reprodução do capital; b) a *integração*, como processo de integrar os espaços territoriais econômicos, estimulado e imposto pela concorrência da pluralidade dos capitais; c) a *polarização*, que tem como característica a síntese da hierarquização dos espaços, decorrente dos mecanismos ativos da natureza espacial desigual e combinada do desenvolvimento capitalista e; d) a *hegemonia*, que tem como característica o sistema de influência baseado no consentimento ativo, através do qual as diferentes frações do capital se confrontam e se acomodam para atender seus interesses num bloco de poder. Esses processos serão analisados com mais profundidade no capítulo 4 desta tese. No próximo subitem faremos uma descrição da diferença entre “Território”, como unidade de planejamento, e o que entendemos como um “território real”.

## 2.2.2 Território como unidade de planejamento ou território como espaço de relações de poder

Relembrando o que foi abordado na proposta metodológica na introdução, é preciso diferenciar e entender o que é o “Território” concebido como unidade de planejamento de uma política pública em relação à noção de “território real”. Começaremos a refletir sobre o que seria um território real. Para efeito didático e de entendimento, chamaremos Território (com T maiúsculo) o concebido como unidade de planejamento e o território (com t minúsculo) como território real.

Para Raffestin (1993; 1987), o território é um espaço modificado pelos atores, revela relações de poder e é objetivado por relações sociais, concreta e abstratamente, de poder e dominação, o que implica na cristalização de uma territorialidade ou de territorialidades no espaço, a partir das diferentes atividades cotidianas. Isto se assenta na construção de nós, malhas e redes, delimitando campos de ações e de poder nas práticas espaciais que constituem o território. Ao se apropriar de um espaço, o ator territorializa o espaço. O território se apoia no espaço, mas não é o espaço, é uma produção a partir do espaço. Saquet (2007) aponta que Raffestin conceitua a territorialidade como um caráter relacional: produto de coletividade, na qual os indivíduos mantêm relações entre si.

Souza (2001) contribui com a conceituação do território apresentando uma abordagem quanto aos aspectos políticos e culturais, principalmente. Para Souza (2001, p.78) “território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, mas por um poder que não se limita ao Estado. Podem ser construídos e desconstruídos nas mais diversas escalas geográficas e temporais.” Assim, um faxinal, um acampamento, um assentamento, uma associação de prefeitos e outras organizações como podemos verificar no Território da Cidadania Paraná Centro, pode ser um território delimitado por relações de poder, produzindo variados elementos<sup>53</sup> e processos territoriais<sup>54</sup>.

Sack (1986) enfatiza que os territórios são construídos socialmente, seus efeitos e resultados dependem de quem está controlando quem e para quais propósitos. Assim, o território pode ser usado para conter ou restringir, bem como para excluir pessoas. Na opinião do autor: “territórios são os resultados de estratégias para afetar, influenciar e controlar pessoas, fenômenos e relações” (SACK, 1986, p.19). Se o território é o resultado das relações sociais, a territorialidade é uma estratégia geográfica poderosa para controlar as pessoas e as coisas, pelo controle da área. É o poder de um indivíduo ou grupo social, de influenciar, controlar pessoas e fenômenos, delimitando, efetivando o controle de uma área. As territorialidades podem envolver vários grupos através de redes e nós que se intercalam e sobrepõem um sobre o outro, formando uma grande cadeia processual do território. Sack (1986) também aponta que a territorialidade possui três características que são interligadas: (1) classificação ou definição de áreas; (2) comunicação: que é estabelecer um processo de comunicação e divulgação dos limites da área estabelecida; (3) forma de coesão e controle: que é o envolvimento de tentativa de controlar o acesso à área e às coisas dentro dela, ou as coisas fora dela por restringi-las de dentro.

Outro ponto importante que tem que ser levantado quando se conceitua um território é a identidade como unidade processual e relacional, conceituado por Magnaghi (2000) e Saquet (2007) como um código genético local, material e cognitivo; é um produto social da territorialização e se constitui como patrimônio territorial de cada lugar, econômica, política e culturalmente. Para Saquet (2007) a identidade é formada pelas edificações (monumentos, infraestruturas, cidades, pontes, etc.), línguas, crenças, religiões, enfim, pelas relações e valores territorializantes dos sujeitos sociais. Para tentar completar o entendimento de território, Heidrich e Heidrich Beschorner (2010) apontam 15 características de atributos

---

<sup>53</sup> Elementos territoriais: territorialidades, territorialismos, multiterritorialidades (SOUZA, 2001).

<sup>54</sup> Processos territoriais: territorialização desterritorialização e reterritorialização (SOUZA, 2001).

territoriais que são usadas de formas isoladas ou coletivas, para que haja o reconhecimento de um território. Para os autores, os territórios são espaços: representados; ocupados; de uso coletivo; de contexto histórico; delimitados e restritos; regulados; de pertencimento; de diferenciação e de afirmação de identidade; de coesão social; de participação e conflito; de integração; de integração com outros territórios; de criação de novas territorialidades; de coexistência e afastamento; e com o atributo da multiterritorialidade.

Já no Território visto como unidade de planejamento de políticas públicas, Fernandes (2008) comenta que a definição de Território por órgãos governamentais e agências multilaterais não considera as conflitualidades dos diferentes tipos de territórios contidos no Território de um determinado projeto de desenvolvimento territorial. Ao se ignorar propositalmente os distintos tipos de território, perde-se a multiescalaridade, porque estes territórios estão organizados em diversas escalas geográficas, desde a local até a escala internacional. O conceito de território passa a ser instrumentalizado para atender aos interesses de instituições e expressa então sua mais cara propriedade: as relações de poder. Por essa razão, a multidimensionalidade, embora presente na significação do conceito de território explicitado pelo MDA/SDT, não se realiza, porque implicaria na socialização das tomadas de decisão. Assim também a multiescalaridade é completamente desprezada, porque significaria reconhecer os territórios das diferentes classes sociais.

Fernandes (2005) ressalta que os conceitos são carregados de intencionalidade. Quando um pensador define a significação na construção de um conceito, está agindo com uma determinada intencionalidade por meio do método e da teoria. A intencionalidade, de acordo com Fernandes (2005), é compreendida como propriedade do pensamento e da ideologia em que o sujeito delibera, planeja, projeta, dirige e propõe a significação e, por conseguinte, a interpretação se realiza através das relações sociais no processo de produção do espaço e na compreensão desse processo. Deliberar, planejar, projetar, dirigir, propor, significar e interpretar são verbos que explicitam ação e poder. O poder de significar e interpretar expressa a intenção, a pretensão do sujeito. A intencionalidade expressa, portanto, um ato político, um ato de criação, de construção. Este ato político exprime a liberdade da criação, da significação e da interpretação. Esta é uma forma de construção do conhecimento. Os sujeitos utilizam suas intencionalidades criando, construindo, produzindo suas significações dos conceitos, suas interpretações ou “enfoques” da realidade, evidenciando aspectos de acordo com interesses, definindo seus espaços e seus territórios, concretos e abstratos, materiais e imateriais. As interpretações, enfoques, pontos de vista ou abordagens acontecem por meio das intencionalidades que representam interesses de diferentes classes

organizadas em diversas instituições. Conforme as tendências das intencionalidades, os territórios podem ser vistos de diversas formas, por diferentes sujeitos. Dar significados mais amplos ou mais restritos depende da intencionalidade do sujeito que elabora e ou que usa o conceito.

Fernandes (2008) ainda observa que é neste contexto que o conceito de território é usado muitas vezes como instrumento de controle social para subordinar comunidades rurais aos modelos de desenvolvimento apresentados pelas transnacionais do agronegócio. Também segundo Fernandes (2005), uma parte importante dos pesquisadores que trabalham com o conceito de desenvolvimento territorial tem como referência a corrente positivista da Geografia. Desse modo, o conceito de território é importado para representar uma microrregião, que passa a ser concebida como um espaço geográfico com seus elementos e relações que promovem o desenvolvimento sustentável, sem nenhum tipo de conflito. Essa visão do conceito de território, que não elimina o conceito de região, também é observada por Saquet (2007, p.93) quando estuda o processo de desenvolvimento territorial na Itália, que, segundo ele serve de pressuposto teórico para a implantação desta política no Brasil, trabalhando a partir da estruturação do espaço em recortes articulados.

Outro ponto importante levantado por Fernandes (2005) é a visão essencialmente integradora de território que a proposta apresenta, não contemplando os processos de desintegração, ou seja, de desterritorialização. O Desenvolvimento Territorial Rural – DTR acontece por meio de um processo geográfico denominado por Raffestin (1987), de TDR: territorialização-desterritorialização-reterritorialização, caracterizando uma multiterritorialidade, onde se observa tanto os processos integralizadores como também os excludores e ressocializadores. É esse movimento contraditório e paradoxal que promove o desenvolvimento, em que o mercado, o Estado e a sociedade conflitam e se reúnem para superar os problemas, criando outros e ainda prolongando outros.

Como podemos perceber, há diferenças pelo que se entende por território e por Território. O que pretendemos nesta pesquisa é ver essa relação, ou seja, como o Território criado pelo MDA se articula com o território ou com os territórios do Paraná Centro.

### 2.2.3 Gestão social como eixo principal da Política de Desenvolvimento Territorial

Por gestão social, a partir do marco referencial do MDA/SDT (2005), entende-se o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas também, e mais

amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. Gestão social implica, assim, num constante compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território. Para o MDA/SDT (2005), a ideia de gestão social vai além da concepção de participação como mero instrumento de fiscalização da aplicação de recursos, que orienta muitas das atribuições estabelecidas para conselhos e fóruns locais. A partir dos anos 1990, esta estratégia de gestão da proposta que contempla a linha adotada no Brasil, de governança interativa, tem a participação ampliada como estratégia político-administrativa de “governar”. Para compreender a dinâmica da participação política na gestão de políticas públicas, trazemos algumas reflexões a respeito de processos participativos.

Conforme indica Frey (2004), a ampliação do debate da governança no âmbito das Ciências Políticas e Administrativas se deve certamente à retração do Estado promovida pelas políticas neoliberais das últimas duas décadas e à evidente incapacidade das instituições públicas, enfraquecidas em lidar eficientemente com os crescentes problemas públicos. Frey (2004) aponta uma observação importante sobre a existência de uma ambiguidade na abordagem da governança<sup>55</sup>: de um lado, há evidências claras do pano de fundo ideológico das diferentes concepções e que podem ser levantadas partindo da lógica e das necessidades administrativas e governamentais; de outro, tem destaque a bandeira da emancipação social e da redistribuição de poder.

Para o autor, é possível se distinguirem concepções de governança que enfatizam, como objetivos principais, o aumento da eficiência e da efetividade. É o caso do “*good governance*”, defendido pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (no qual a ênfase está na criação de condições de governabilidade e na garantia do funcionamento do livre jogo das forças de mercado); ou das concepções de caráter emancipatório, como a “governança participativa” ou a “governança social negociada”, as quais salientam a importância da governança “como uma fonte de novos experimentos na prática democrática” (FREY, 2004).

Dentre estas concepções, há evidência prática no Brasil de duas abordagens. O mesmo autor enfatiza que a concepção da governança interativa é orientada pela lógica governamental e que os arranjos de governança interativos não são necessariamente

---

<sup>55</sup> O termo governança surgiu a partir de análises feitas pelo Banco Mundial para o desenvolvimento da África e logo foi incorporado por empresas, que utilizam o termo “governança corporativa” para designar um processo transparente de gestão, como prestação de contas aos sócios (FAVARETO e ARRAES, 2007).

compatíveis com as características da legitimidade democrática que fundamenta o sistema representativo da democracia liberal. Os processos governamentais e a democracia liberal ganham legitimidade política, primordialmente, pelo fato de serem baseados no sufrágio universal, ou seja, no exercício da cidadania através do voto, ao passo que os participantes de sistemas de governança, em geral, não dispõem de uma legitimidade semelhante, oriunda diretamente de uma manifestação da soberania popular (FREY, 2004).

Dentro da lógica proposta anteriormente, para que se evite um vácuo de legitimidade em processos de governança, surge a adoção de um critério de participação. Isto significa que uma pessoa ou uma organização, para que possa ser convidada a participar de um arranjo de governança, deve possuir alguma qualidade ou um recurso específico que justifique seu envolvimento. Estas possíveis qualidades ou recursos podem ser, por exemplo, direitos à localização espacial, ao conhecimento, à propriedade de títulos ou à participação em bens. De acordo com Frey (2004), neste sentido, os arranjos de governança não necessariamente se atêm ao critério de universalidade participativa.

Supondo que nem todos estes detentores de direitos, qualidades ou títulos podem ser incluídos nos processos de negociação, surge a necessidade de privilegiar certos grupos conforme a substância do problema ou do conflito que precisa ser resolvido. Para um processo de governança interativa, Frey (2004) relata que surge a necessidade de influenciar e dimensionar as estruturas de participação – enquanto processo de negociação política –, ou seja, os princípios normativos que norteiam a dimensão intencional da governança. A proposta precisa ser negociada de forma ampla com os diversos atores locais, a fim de poder alcançar aceitação e amplo apoio da população local. Há a necessidade de se ter um conjunto de instrumentos a serem utilizados nos processos de governança, sobretudo os arranjos institucionais e canais de participação, evitando-se, assim, que a participação seja restrita aos atores politicamente mais engajados ou ligados à máquina governamental. E, por último, precisam ser criadas condições intencionais com os diferentes atores ou grupo de atores interessados, que devem estar de acordo com as práticas de governança e que têm interesses concretos envolvidos para assegurar o apoio para cada medida específica, em um dado contexto sociopolítico.

#### 2.2.4 A participação dentro do Estado através dos planos de desenvolvimento

Dando continuidade ao exposto anteriormente quando retratamos os processos de gestão social, veremos agora como essa participação ocorre dentro de uma estrutura de Governo, através dos planos de desenvolvimento.

Para iniciarmos a reflexão sobre a participação da população dentro de um processo de desenvolvimento promovido pelo Estado, é preciso ter clareza no significado de “participação”. Pontes (1990) entende participação por:

Um processo real de luta, de conquista, quando a população busca recuperar aquilo que acredita lhe pertencer ou ser por direito. A participação, portanto, é um meio para se chegar a determinados fins. São esses fins que determinam o ritmo que se dá, bem como os elementos que a compõe. Se o fim é oportunizar aos indivíduos intervirem no processo histórico, provocando mudanças estruturais e consequentemente redistribuição do poder, o ato de participar tem o sentido de luta, de conquista de transformação (PONTES, 1990, p.17).

A partir de Pontes (1990), tem-se que não se deve analisar a participação das populações como decorrente de sua integração ou não à sociedade. Nesse caso, a participação tem o poder de indução, capaz de levar a população à superação da marginalidade em que vive pela sua integração ao processo de desenvolvimento imposto pelo setor dominante. Pontes (1990) ainda descreve que, em consequência disso, surge o conceito de participação comunitária tradicional, entendida como a mobilização da população para a obtenção de certos recursos ou para consultas sobre decisões, ou ainda, para representação junto a algum órgão ou algum grupo de trabalho, porém com a manutenção dos papéis sociais já existentes.

Relacionado à prática participativa, é muito comum ouvir por parte de muitos agentes de desenvolvimento – e também ver nos planos de desenvolvimento – que existe participação quando, por exemplo, os agricultores comparecem aos eventos, principalmente às reuniões. Porém, Silveira (1987) afirma que as pessoas podem estar nas reuniões, mas estas só serão participativas se ocorrer um processo de reflexão analítica e mental por parte dos presentes, desenvolvendo uma atitude combativa, de luta, de organização e objetivando as modificações das coisas. Segundo o autor, é também muito comum considerar que há participação quando as pessoas participam de mutirões, abrindo valetas para estender o encanamento da água ou carregando tijolos para construir escolas, ou ainda, participam no plantio de hortas escolares. Para Silveira (1987) isto é simplesmente um esforço físico que encobre, ademais, uma intenção de poupar dinheiro do Estado para construir a obra pública que (o Estado) tem a obrigação de construir. Exige-se às comunidades mais pobres que o

façam, enquanto que as outras comunidades mais ricas não precisam desse esforço e têm, como parte da função do Estado, o fornecimento desses serviços.

A participação não pode ser considerada simplesmente como uma técnica ou um método de trabalho. Participação é luta. Demo (1989) afirma que:

Participação é um lado da medalha, que tem no outro o poder. Para quem considera o poder uma questão fundamental da sociedade, a participação é a bandeira sagrada de uma luta perene, que não pode ser confundida com nenhum sistema particular [...]. Participação é o oxigênio da sociedade, já que a sociedade se estiola pelo individualismo, pelo anonimato, pela anarquia, pela fragmentação, ou pelo autoritarismo, pela exploração, pela manipulação. Ela vivifica na participação, componente essencial da formação de uma personalidade individual e de uma sociedade satisfatória (DEMO, 1989, p.152).

Com relação à possibilidade do Estado, através de seus ministérios, secretarias e agências – categorizadas por Pontes (1990) como sendo elementos da superestrutura do Estado – praticarem um processo participativo, no sentido de transformar a sociedade dentro de aparelhos que são feitos para sua manutenção, é necessário entender a inserção destas estruturas dentro do Estado e o funcionamento destas em um sistema capitalista, composto por classes. Gramsci (1978), ao descrever a teoria do Estado avançado, enxerga o Estado como sendo formado pela sociedade civil, pela sociedade política e pela sociedade econômica, chamando de “superestrutura do Estado” a composição das sociedades civil e política. A sociedade econômica forma a infraestrutura, que funciona como base de sustentação da superestrutura. Carvalho (1994) conceitua estas sociedades da seguinte forma:

Como sociedade econômica subentende-se o momento em que as pessoas estão produzindo bens e serviços. Como sociedade política, o momento do governo ou o momento em que as pessoas, em geral indiretamente, estabelecem o que é, e como se plasma, concretamente, o interesse público. Como sociedade civil, o momento em que as pessoas elaboram e ensaiam implantar privadamente, individual ou associadamente, as suas concepções de mundo (CARVALHO, 1994, p.17).

Na perspectiva de Pinto (1986), em um sistema capitalista, formado por sociedades de classes, onde a potência fundamental é o capital, o Estado não fica imune, nem pode ficar por cima dessas entidades, dessa relação capital-trabalho. Ou seja, o Estado não é uma entidade que paira por cima da sociedade como sendo árbitro: ele está imerso nessa luta que define a sociedade capitalista. O Estado implica e se materializa em instituições envolvendo o governo. Entretanto, não se confunde e nem se reduz ao governo. O Estado é a configuração de interesses em luta, ao mesmo tempo associados e em oposição. Ele é, então, uma dinâmica



de classes. O Estado é sempre um Estado de classes. Ele possui, na execução de suas práticas, duas funções fundamentais para poder manter-se e reproduzir-se, contribuindo para a reprodução e para a acumulação do capital: a do domínio pela imposição da vontade de uma classe sobre as demais, representada pelas instituições repressivas como o exército e a polícia, e também pelo conjunto de leis que garante a dominação; e da coesão, ou seja, o Estado não pode sobreviver exclusivamente reprimindo, precisa obter dos cidadãos membros da sociedade o consentimento, a aceitação, o consenso.

Uma classe só pode impor-se às outras na medida em que é aceita por elas. O Estado repassa a ideologia e realiza o controle do consenso, através de uma rede articulada de instituições culturais, as quais Gramsci (1979) denomina de aparelhos privados de hegemonia, incluindo a escola, a igreja, os jornais e os meios de comunicação de maneira geral. Esses aparelhos têm por finalidade inculcar, nas classes exploradas, a subordinação passiva através de um complexo de ideologias formadas historicamente. Quando isso ocorre, a subalternidade social também significa subalternidade política e cultural.

Para manter, assegurar e reforçar a aceitação desse processo de legitimação surge, por parte do Estado, a proposta de participação nos planos de desenvolvimento – principalmente em momentos de críticas ao modelo imposto pela classe dominante. Ao adjetivar a palavra “participação” nesses planos, Pinto (1986) afirma que não se muda o seu caráter de classe, simplesmente, muda-se a ênfase; o seu enfoque deixa de ser “coercitivo”, dando-se ênfase ao “aspecto consensual”. Em um planejamento do Estado, a participação é sempre concedida, constrangida ou outorgada, isto é, impõe um limite; pode-se ir até que não se ultrapasse os limites determinados pela classe dominante.

Carvalho (1994) coloca que um dos resultados mais perniciosos do autoritarismo nos programas governamentais tem sido o estímulo à ação grupal, à participação e à organização constrangida. Neles se modelam todos os sintomas da alienação e da coisificação das pessoas e, portanto, da negação do humanismo concreto.

Os planos governamentais de desenvolvimento rural podem ser inseridos neste contexto, pois não contemplam as questões estruturais, tendendo a dirigir recursos para atividades que não provocam conflitos econômicos, políticos ou ideológicos entre as classes.

Os programas de desenvolvimento rural, em geral, se constituem, basicamente, de questões econômicas e sociais, resumindo-se em atividades técnicas de produção agropecuária, em construção de infraestruturas e obras, como escolas, centros de saúde, saneamento ou, até mesmo, habitações. Lógico que há a necessidade de se olhar para o econômico e para o social. Entretanto, segundo Valverde (1986), o desenvolvimento se

estabelece ao nível político. Um problema de desenvolvimento é um problema político, um problema de poder. Os caminhos do desenvolvimento teriam que ter necessariamente, como perspectiva, as modificações, o aperfeiçoamento e o avanço dentro do campo das práticas políticas. Para o autor, o desenvolvimento é a busca organizada da coletividade que tenta alterar a estrutura política na qual está inserida.

Os padrões burocráticos estabelecidos pelos organismos governamentais para a participação e organização popular, em seus programas de desenvolvimento, tendem a induzir as pessoas a um processo de *participação e organização constrangida* (CARVALHO, 1994, p.05, grifo nosso).

Pontes (1990) complementa essa perspectiva enfatizando que os programas de desenvolvimento rural de cunho participativo propostos pelo Estado não teriam necessariamente como objetivo tirar as populações rurais do seu estágio de necessidade, mas garantir o engajamento dessas populações aos novos padrões de socialização e comportamento que o sistema capitalista exige para funcionar.

### 2.2.5 *Capital social* e empoderamento

Neste subitem, descrevemos as ideias sobre “capital social” e “empoderamento”, que aparecem na proposta da política como fundamentais para o seu sucesso. Em primeiro lugar, trazemos a discussão de capital social. Para o SDT/MDA (2005), os processos de gestão social precisam, para tanto, se apoiar no capital social dos territórios, adquirindo um peso relevante e instrumental.

Entendido como o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim, o capital social tem na sua raiz processos que são, a um só tempo, baseados e geradores de confiança, reciprocidade e cooperação. Implica a habilidade de pessoas e grupos em estabelecerem relações duradouras, obter recursos financeiros, materiais, cognitivos e empreender ações com a finalidade de reduzir custos das transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda conjuntas, do uso compartilhado de bens, da obtenção e difusão de informações (MDA/SDT, 2005, p.09).

Na mesma perspectiva de raciocínio, Putnam (1996, p.177) decreve capital social como: "aspectos das organizações sociais, tais como redes, normas e confiança que facilitam a ação e a cooperação para benefício mútuo". Putnam observa que é mais fácil trabalhar em conjunto em uma comunidade que tem um rico estoque de capital social. Para Putnam (1993), os efeitos esperados do capital social na esfera econômica – tida como um conjunto de regras,

como a existência de redes informais e de instituições – podem reduzir custos de transação decorrentes dos riscos de conhecimentos entre os agentes econômicos. Facilitam tanto operações simples no mercado, como empresas que exigem um alto grau de confiança entre os parceiros, como a formação de uma empresa. O uso repetido das ações de reciprocidade e redes de atividade cívica leva também a uma densificação do tecido social, uma condição necessária para que haja uma sociedade civil forte, uma vez que o capital social é transferível entre associações e organizações de diversos tipos, e entre as dimensões econômica, política e cultural.

O exemplo citado por Putnam é relativo à experiência italiana que, a partir dos anos 1970, descentralizou as políticas governamentais. Outro exemplo de capital social se configura no “Nordeste Italiano”, também conhecido como “Terceira Itália”, reconhecido como uma região industrializada. Esses exemplos serviram e ainda servem de modelo para a implantação de programas de desenvolvimento em outros países, como é o caso no Brasil do Programa de Desenvolvimento Territorial Rural.

Durston (2000) aponta que Putnam tem recebido várias críticas e contestações acerca da sua discussão sobre capital social. Um dos erros associados à Putnam, no caso italiano, é desconsiderar os benefícios da provisão de recursos materiais disponíveis já existentes em cada comunidade como um fator fundamental de sucesso em relação à maximização da presença de capital social. O autor acredita que o que tem sido escrito sobre o capital social é sugestivo, mas vago, e, portanto, não acrescenta novos elementos suficientes para ser considerado um referencial teórico. Relata, ainda, a existência de controvérsias e contradições que permeiam esta discussão, pois para ele, há um conjunto de hipóteses classificadas como pertencentes a um "paradigma emergente" (DUSTON, 2000).

Tal paradigma é rico em conceitos, utilizados em algumas realidades sociais na elaboração de programas que buscam promover a participação cívica e superar a pobreza com ênfase no desenvolvimento econômico. Outro questionamento que se fez, ainda sem resposta, é se a comunidade cívica e, conseqüentemente, a existência de capital social, tem causas históricas. Como é possível defender a existência de capital social onde ele é frágil ou inexistente ou, muitas vezes, condicionado por uma cultura política regional baseada no clientelismo e no mandonismo, como é o caso do Território da Cidadania Paraná Centro?

De acordo com Duston (2000), embora a utilidade prática do capital social para as políticas públicas tem sido questionada, há muitos estudos que evidenciam e analisam uma importante sinergia da institucionalidade do capital social, com o Estado para diversos propósitos. Para começar, há casos em que a política pública tem contribuído para a criação

de capital social, e há estudos de sua utilização por parte do Estado para tentar conseguir o empoderamento de setores sociais excluídos socialmente e aumentar o impacto dos serviços sociais, baseada num forte compromisso do funcionário público com a comunidade local que nem sempre acontece.

A relação do fortalecimento do capital social com o empoderamento dos atores dentro da Política de Desenvolvimento Territorial tem uma relação direta. Para o MDA/SDT (2005), a ideia de gestão social pressupõe a existência de atores sociais e de gestores públicos capazes de levar adiante as estratégias de concentração dos agentes públicos e privados em torno de um projeto comum de futuro que seja baseado na promoção dos trunfos de um território e na eliminação das barreiras e constrangimentos para que esse futuro se concretize. No entanto, as competências e habilidades demandadas por esta função nem sempre são dadas. Por isso, para o MDA/SDT (2005, p.12), é preciso que:

O empoderamento dos atores e instituições seja uma preocupação presente. O empoderamento da sociedade deve contribuir para que as novas institucionalidades sejam capazes de expressar formas mais avançadas e democráticas de governança e de governabilidade democrática, aperfeiçoando as relações vigentes entre o Estado e a sociedade, o que implica uma revisão dos deveres e das obrigações, papéis e atribuições, formalmente instituídas, enfatizando as convergências de interesses que conduzam à articulação de ações.

Para podermos entender o sentido que o MDA/SDT coloca como conteúdo básico da política temos, primeiramente, que entender o conceito de “empoderamento” e como este termo se torna presente em políticas públicas. Segundo Horochovski e Meireles (2007), o conceito de empoderamento (*empowerment*) tem origem nos movimentos sociais dos anos 1960, nos Estados Unidos, sendo que tanto movimentos raciais quanto movimentos feministas o adotaram para denotar a busca por mais espaço, representatividade e poder de escolha na sociedade. Empoderar significa conquistar poder, ou seja, conquistar voz e vez para aqueles que tradicionalmente são discriminados, oprimidos ou excluídos na sociedade.

Para Horochovski e Meireles (2007), trata-se de um processo no qual os indivíduos obtêm controle sobre suas vidas e participam democraticamente no cotidiano de diferentes arranjos coletivos, compreendendo criticamente seu ambiente. Para os autores, a definição de empoderamento é próxima à noção de autonomia, pois se refere à capacidade de os indivíduos e grupos poderem decidir sobre as questões que lhes dizem respeito. Equivale aos sujeitos terem poder de agenda nos temas que afetam suas vidas. Horochovski e Meireles (2007) também colocam que há uma apropriação (indevida) do termo pelo neoliberalismo, juntamente com os termos: sociedade civil, participação e cidadania. Essas práticas

pasteurizam o empoderamento ao retirar-lhe seu componente de conflito, despolitizando o termo.

Para complementar, é bom destacar o que aponta Brandão (2007) sobre capital social e, conseqüentemente, sobre o empoderamento. Ao se tratar da incorporação destas abordagens em processos de desenvolvimento, ele afirma que estas são formas de abandonar qualquer percepção de existência de lutas de classe, tendo sido usadas como mais uma forma de controle social por parte do Estado.

#### 2.2.6 A institucionalidade enquanto espaço da gestão social

As institucionalidades territoriais, segundo o MDA/SDT (2005), são os espaços (fóruns, conselhos, comissões, comitês, consórcios, articulações e arranjos institucionais diversos) de expressão, discussão, deliberação e gestão que congregam a diversidade de atores sociais e cuja atenção é voltada à gestão social das políticas e dos processos de desenvolvimento. Essas institucionalidades podem ter conformações distintas, segundo o entendimento dos próprios atores sociais, mas deverão sempre expressar a diversidade social, buscando a representatividade, a pluralidade e a paridade entre as forças sociais, de forma que processos horizontais de negociação e decisão transformem práticas verticalizadas de gestão em acordos multissetoriais de gestão social em processos de planejamento ascendente.

Tratar da questão da institucionalidade, para Luchmann (2002), significa pensá-la em uma dupla perspectiva, na medida em que, se por um lado, as instituições são resultantes de articulações e forças sociopolíticas, por outro lado, apresentam um caráter (mais ou menos) impositivo, no sentido de impactar em relações sociais. Em se tratando de uma perspectiva de gestão social, pensar a institucionalidade significa pensar em uma construção institucional pautada em mecanismos – democráticos – de garantia dos princípios da igualdade, pluralismo e liberdade. Diferente, portanto, da tradição democrática liberal, que de acordo com Faria<sup>56</sup> (2000) *apud* Luchmann (2002, p.20), “sustenta que o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que mediam a relação entre os interesses privados dos indivíduos e o poder”.

Sustenta-se aqui que o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que, construídas coletivamente através da discussão pública, mediam as relações entre os interesses individuais e coletivos na construção do interesse público a ser

---

<sup>56</sup> FARIA, C.F. **El Concepto de Democracia Deliberativa**. Um diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman. *Metapolítica*, México, v.4, n.14, p.58-75, abr/jun. 2000.

implementado pelo complexo administrativo estatal. É necessário, neste sentido, um aparato institucional pautado em regras e critérios que, resultantes de processos deliberativos, sejam capazes de desobstruir os canais que impossibilitam ou limitam a efetividade decisória dos processos participativos, tais como: as diferenças de poder e/ou as desigualdades sociais, a cultura clientelista e autoritária e a lógica burocrática da organização político-institucional.

Três questões parecem centrais na análise que pretende incorporar a dimensão institucional de Luchmann (2002): a) a ideia de que as instituições apresentam um importante caráter de estabilidade ou durabilidade, constituindo-se em um conjunto de regras (ou normas) que, mais ou menos formalizadas, organizam – de alguma forma – as diferentes atividades sociais; b) as instituições regularizam, modelam ou impactam comportamentos; c) as instituições não apenas apresentam um importante ancoramento cultural, como também sofrem importantes influências e mudanças advindas das correlações de interesses e forças sociais.

Para Frey (2000), a ideia fundamental da abordagem institucional consiste justamente na possibilidade de influenciar processos políticos e, conseqüentemente, os conteúdos da política por meio da “institucionalização” de padrões de ação, de processos de negociação no contexto de organizações e procedimentos. O autor ressalta que o desleixo ou menosprezo com os elementos estruturais da política pela “*policy analysis*” tradicional, deve ter a ver com a sua tradição em atribuir, na análise de processos políticos, uma importância maior do que as condições institucionais aos conteúdos da política pública.

Por outro lado, deve ter contribuído a esse desleixo o caráter tradicionalmente quantitativo dos estudos de políticas públicas, assim como o fato de que boa parte dos estudos que contribuíram para o desenvolvimento teórico dessa vertente recente das ciências políticas tem sido realizada em países com sistemas políticos institucionalmente estáveis. Grande parcela das abordagens teórico-institucionais salienta a função estabilizadora de instituições para sistemas político-administrativos.

As teorias institucionais atribuem às instituições um significado estratégico e uma função relacional, regulatória e cultural, uma vez que as instituições ordenam as redes de relações sociais, regulam a distribuição de gratificações sociais, de posições sociais por meio da definição de metas, da determinação e destinação de recursos, e finalmente, sendo intermediadas por valores, representam a índole da sociedade como um todo (ROMANO, 2009).

Frey (2000) aponta que é mister lembrar que as instituições servem não apenas para a satisfação de necessidades humanas e para a estruturação de interações sociais, mas ao mesmo

tempo, podem determinar posições de poder, eliminar possibilidades de ação, abrir chances sociais de liberdade como também erguer barreiras para a liberdade individual". Para o mesmo autor, a institucionalização implica, porém, em custos graves, porque ela não representa somente a exclusão de muitas vozes, mas também o pesadelo da burocratização e das contrariedades que acarreta consigo. As instituições não são somente um reflexo de necessidades individuais ou sociais. Instituições políticas são padrões regularizados de interação, os quais são do conhecimento dos atores sociais, praticados por eles e em geral reconhecidos e aceitos, mas não necessariamente aprovados. Logo, são produtos de precedentes processos políticos de negociação, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais (FREY, 2000).

Para ajudar na análise do papel das instituições no processo de desenvolvimento territorial no Território da Cidadania Paraná Centro, vamos recorrer, como apoio de análise, ao enfoque neoinstitucional de que trata Romano (2009, p.80), quando observa as “características das instituições na produção e execução da política”. Para Rocha (2005), a chamada perspectiva neoinstitucionalista, a partir dos anos 1980, encontrou grande acolhida pelos estudiosos das políticas públicas, ao introduzir importantes aspectos analíticos para as pesquisas, ampliando assim os horizontes dos estudos na área.

Na visão neoinstitucionalista, o Estado, não se submete simplesmente e somente aos interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda. A burocracia estatal, para Rocha (2005), especialmente a de carreira, estabelece políticas de longo prazo adversas das demandadas pelos atores sociais. Suas ações buscam propor visões abrangentes sobre os problemas com que se defrontam. A capacidade que a burocracia tem de elaborar e implementar políticas é, em parte, resultante do controle que ela exerce sobre um recurso de poder privilegiado, que é o acesso diferenciado à informação.

Nessa perspectiva, as decisões públicas trazem, portanto, a marca dos interesses, das relações e das percepções que os agentes da burocracia têm da realidade. Este insulamento dos agentes/funcionários, segundo Marques (1997), depende de um conjunto de fatores como: a) a estrutura organizacional; b) a estabilidade de suas agências; c) a relação de poder da agência com o poder central; d) a relação com outras agências e; e) a relação com atores do ambiente externo.

Para Grisa (2010), o estudo de políticas públicas pelo enfoque neoinstitucionalista apresenta uma importante contribuição para a análise política das políticas públicas ao se destacar o papel das instituições. Contudo, ao focar-se exaustivamente nestas, tem dificuldades para incorporar os atores da sociedade civil, que com os processos de democratização e descentralização, cada vez mais têm participado na gestão de políticas públicas. Este elemento merece um esforço a mais no estudo por parte do pesquisador, bem como na adaptação deste enfoque às instituições civis.

Para encerrar esse tópico sobre a institucionalidade, é fundamental considerar a relação direta e indireta que existe no estudo das instituições com a cultura política nacional e local. De acordo com Frey (2000), desta relação surge o “estilo político”, que deve ser considerado não apenas como os hábitos, costumes, rituais, estilos de comportamento e padrões de rotina política, mas também como formas institucionalizadas de comportamentos políticos dos agentes e das instituições.

#### 2.2.7 Sujeitos da política: camponeses ou agricultores familiares?

A Política de Desenvolvimento Territorial tem como sujeitos (público beneficiário) os “agricultores familiares”. Porém, de forma homogeneizante, conforme veremos no capítulo 4 engloba diversos sujeitos políticos como todos fossem uma única categoria. Além, também de não levar em conta em suas ações/atividades as diferenças/estágios/temporalidades existentes dentro desta mesma categoria. Outro ponto a ressaltar a categoria “camponesa” não faz presente em nenhum momento dentro dessas diretrizes, tão pouco no discurso de representantes de organizações do Estado e de algumas instituições de agricultores familiares. Tratam a questão como se ela não existisse, porém, no conjunto dos próprios participantes dos colegiados há uma diferenciação entre as entidades participantes e o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, e o MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores e os integrantes da Via Campesina, que insistem em chamá-los de “camponeses”, contrapondo o termo agricultura familiar.

Para ajudar no entendimento destas questões, faremos um balanço sobre essas duas posições. Não se pode discutir as categorias de “camponês” ou de “agricultor familiar” sem nos remetermos ao estudo do tema da Questão Agrária, compreendida, segundo Fernandes (2001), como o conjunto de problemas inerentes ao desenvolvimento do capitalismo no campo. Para Oliveira (2007), compreender a questão agrária sob o modo capitalista de produção sempre foi tarefa difícil e complicada. Não porque muitos autores não a tenham



praticamente esgotado, mas porque os estudos mais trazem discordâncias do que convergências. Por isso, esta temática cria atritos entre os grupos de diferentes tendências políticas e ideológicas. De acordo com Oliveira (2007), não há possibilidade nenhuma de consenso ou mesmo de aproximações. Sempre haverá pressupostos que se interporão abrindo espaço para a polêmica e discussões. Não há como encerrá-la no mundo político, ideológico ou teórico, pois sempre haverá um novo texto para reavivá-la, ou mesmo, o devir da história para (re) ou propô-la.

Para podermos discutir e entender o tema, faremos uma breve revisão bibliográfica. Dois grandes clássicos sobre o tema, publicados ambos em 1899, “O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia” de Vladimir Ilitch Lênin e “A Questão Agrária” de Karl Kautsky, merecem uma atenção especial para entender o debate.

Kautsky (1886) levanta que a ação do capital não se restringe somente à indústria pois, adquire forças e se apodera também da agricultura. Assim também, a divisão do trabalho proposta pelo processo capitalista resulta em uma maior especialização do produtor que, por sua vez, deve permitir a entrada de intermediários, levando à dependência dos pequenos agricultores e à perda da autonomia dos mesmos, além da exploração do camponês. Outra questão levantada por Kautsky (1886) é que quanto maior a inserção da agricultura no capitalismo, mais se diferenciam as técnicas usadas por pequenos e grandes estabelecimentos agrícolas. As economias de escala presentes nos grandes estabelecimentos garantem melhores condições de capitalização, tecnologia de produção, comércio e crédito, em comparação com as condições precárias dos pequenos estabelecimentos, levando a uma concorrência desigual e imprimindo uma situação em que os pequenos produtores conseguem inserir-se em poucos ramos com condições de enfrentar os grandes. Este processo os submete a condições precárias, resultando em uma situação pior que aquela a que estão submetidos os trabalhadores assalariados.

Para Lênin (1982, p.10), a situação também dos pequenos agricultores resulta em exploração e diferenciação:

(...) o fenômeno que se observa em toda sociedade capitalista, uma insignificante minoria de pequenos agricultores se enriquece “sobe na vida” e se aburguesa, enquanto a imensa maioria se arruína completamente, transformando-se em trabalhadores assalariados ou paupérrimos ou vivem eternamente na condição proletária.

Segundo Lenin (1982), as desigualdades de patrimônios levarão o campesinato a deixar de existir e ser substituído: ou por populações rurais dominadas pela economia

mercantil e pela produção capitalista – a burguesia rural (campesinato rico) – ou pelo proletariado rural.

A burguesia rural insere-se completamente na agricultura comercial, exigindo uma maior exploração da força de trabalho. O proletariado rural, por sua vez, na medida em que apresenta um nível de vida muito baixo, necessita vender sua força de trabalho. Gravitando entre esses dois grupos antagônicos encontra-se o campesinato médio, que somente em condições favoráveis é autossuficiente, mas na maioria das vezes precisa vender sua força de trabalho. A burguesia rural atua promovendo a perda do grupo inferior e médio do campesinato, intensificando os extremos e levando à “descamponesização”. A decomposição dos pequenos agricultores em patrões e operários agrícolas é fundamental na criação do mercado interno do sistema capitalista. Lenin (1982) afirma que, a manutenção dos camponeses descapitalizados só se justifica pela criação de reserva de mão-de-obra e mercado para o capitalismo.

Completando a leitura marxista sobre o campesinato, vale a pena observar que Engels (1894) enfatizava que a pequena exploração agrícola estava fadada ao desaparecimento e que os operários rurais seriam conduzidos à miséria; essa tendência só poderia ser revertida com a transformação da propriedade privada em propriedade social, cultivada por cooperativas de operários.

Em relação às obras clássicas que tratam do campesinato, a obra do escritor russo Alexander Chayanov traz um contraponto a favor da resistência do campesinato, cuja definição do campesinato é a própria família e as determinações que a estrutura familiar impõe sobre o comportamento econômico.

Chayanov (1981) aponta que a empresa familiar não se organiza sobre a base da extração e apropriação do trabalho alheio, da mais-valia. A fonte do trabalho que aciona o capital envolvido no seu processo de produção é o próprio proprietário dos meios de produção. Na unidade familiar de produção, de acordo com o autor, o resultado da produção constitui um rendimento indivisível, do qual é impossível separar o que foi gerado pelo trabalho, pelo investimento do capital ou como renda da terra. O produtor efetua um balanço entre o trabalho e o consumo, isto é, entre o esforço exigido para realização e o grau de satisfação das necessidades da família.

Para Chayanov (1981), a relação entre trabalho e consumo é definida internamente na própria composição da família, o que ele denomina “diferenciação demográfica”. Em cada momento da evolução da família, sua composição determina a capacidade da força de trabalho disponível e a magnitude de suas necessidades de consumo. Chayanov (1981),

ênfatiza que a economia camponesa não se constitui, propriamente, num modo de produção, no sentido forte do termo pois, lhe falta a estrutura política e econômica para a apropriação do excedentes. Ela é percebida, antes de tudo, como uma forma de organizar a produção que se reproduz no interior dos modos de produção diversos. Sua reprodução social está assim intimamente inserida no processo global de reprodução do capital, cujas formas concretas têm sabidamente um caráter heterogêneo.

Dentro desta mesma perspectiva, Mendras (1978) aponta elementos importantes para compreender a sociedade camponesa. Segundo ele, a sociedade camponesa é um conjunto relativamente autônomo no seio de uma sociedade global mais ampla. O autor aponta cinco traços do que seria um tipo ideal de sociedade camponesa, os quais se relacionam entre si e formam um modelo geral. Em resumo, elas podem ser caracterizadas da seguinte forma: 1) possuem autonomia relativa de suas unidades camponesas frente a uma sociedade capitalista envolvente que domina – mas tolera – as suas originalidades; 2) dão importância estrutural do grupo doméstico na organização econômica e social das unidades; 3) têm um sistema econômico de autarcia relativa e que tem relações com a economia envolvente; 4) possuem uma coletividade local caracterizada por relações internas de interconhecimento e de relações débeis com as coletividades circunvizinhas; e, 5) estabelecem função decisiva de mediação entre as coletividades camponesas e as sociedades envolventes.

Para Shanin (1975), a exploração camponesa forma uma pequena unidade de produção-consumo que encontra seu principal sustento na agricultura e é mantido, principalmente, pelo trabalho familiar. As necessidades de consumo familiar e as dívidas contraídas com os detentores do poder político-econômico definem em grau maior o caráter da produção. Para o autor, as necessidades básicas da vida familiar camponesa e as da produção agrícola se mesclam intimamente e são mutuamente determinantes.

Shanin (2008, p. 36) conceitua que o campesinato corresponde a um “modo de vida” e, para ele, este conceito possui uma definição alternativa, não marxista, que deriva da antropologia clássica, produzida pelo antropólogo chinês Fei Hsiao-Tung. O autor ênfatiza também que o modo de vida camponês está atrelado a uma combinação de vários fatores, entre eles: a) que a natureza (fundamento) do campesinato é sempre uma combinação de muitas ocupações que são aprendidas com a família (ser camponês é saber combinar muitas ocupações como trabalhar a terra, cuidar dos animais, cortar a madeira, cultivar alimentos, consertar as máquinas, etc.); b) que a unidade familiar é a “unidade” que liga a família à terra, a qual nem sempre é da propriedade da família e; c) é um modo de vida no qual o homem é o dono de seu próprio trabalho e pode decidir como utilizá-lo.

Segundo Martins (1981), o termo "camponês" é recente no Brasil (anos 50). Sua origem é política, sendo associada às reivindicações da esquerda latino-americana em torno dos "campesinos". Assim, o termo "campesinato" utilizado no Brasil corresponde a uma categoria política, e não à categoria científica do modelo camponês que teorizou Mendras. Sabourin (2007) relata que o termo camponês foi banido do vocabulário oficial após a repressão militar de 1964, que deu fim à experiência das primeiras organizações de pequenos produtores e trabalhadores rurais autônomos: as Ligas Camponesas. O tema voltou a ser discutido com mais intensidade a partir dos anos 2000 por iniciativas dos movimentos sociais, destacando-se o MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores, a Via Campesina e pesquisadores e intelectuais de várias universidades brasileiras.

#### 2.2.8 Agricultura familiar: entre as lógicas familiares de produção e a lógica de mercado capitalista

O termo "agricultura familiar" no Brasil, de acordo com Oliveira (2007), está vinculado com a mundialização do capital que marcou o final do século XX e marca o início do Século XXI. O final do socialismo nos países do leste europeu e a expansão das políticas neoliberais pelo mundo estão no centro deste processo. Os países com dívidas externas elevadas, particularmente aqueles do Terceiro Mundo, submeteram-se de forma pacífica às políticas neoliberais impostas pelo FMI – Fundo Monetário Internacional. No Brasil, esta implantação de políticas neoliberais foi marcada, no início da década de 1990, por dois planos de controle financeiro e combate à inflação. O primeiro deles elaborado pelo presidente Fernando Collor de Melo, foi o Plano Collor e seu confisco temporário do dinheiro depositado nos bancos. Depois da queda de Collor de Mello e sua substituição pelo vice Itamar Franco, foi implantado o Plano Real, de Fernando Henrique Cardoso, implicando no domínio quase que absoluto das políticas neoliberais no Brasil.

Como aponta Oliveira (2007), a consequência direta no setor agrícola foi a expansão das culturas de exportação, particularmente da soja. O monocultivo de exportação, até então chamado de *agribusiness*, ganhou sua expressão na língua portuguesa através do termo "agronegócio", que tratou de substituir e diferenciar a agri-cultura do agro-negócio. Ou, por outras palavras, tratava-se de fazer a distinção entre a atividade econômica milenar de produção dos alimentos necessários e fundamentais à existência da humanidade e a atividade econômica da produção de *commodities* para o mercado mundial.

Oliveira (2007) relata que se definia assim, na prática da produção econômica, uma distinção importante entre a agricultura tipicamente capitalista e a agricultura camponesa. Esta distinção abriu caminho para que vários intelectuais do estudo do mundo agrário voltassem suas produções acadêmicas para forjar um novo conceito de agricultura de pequeno porte, voltado parcial ou totalmente, para o mercado mundial e/ou nacional e integrada nas cadeias produtivas das empresas de processamento e/ou de exportação. De acordo com o autor, nascia assim, uma concepção neoliberal para interpretar esta agricultura de pequeno porte: a *agricultura familiar*. O neoliberalismo invadia, desta forma, o mundo da intelectualidade. E, como se isso não bastasse, invadiu também o mundo dos movimentos sindicais e sociais do Brasil. Julgaram os neoliberais do estudo agrário que era preciso tentar sepultar a concepção da agricultura camponesa e com ela os próprios camponeses. Afinal, era preciso, no plano teórico e político, afastar de vez o velho fantasma da questão camponesa que já assustara os latifundiários brasileiros da UDR – União Democrática Ruralista e agora assustava também lideranças sindicais e de partidos políticos progressistas e de esquerda (OLIVEIRA, 2007).

Como consequência prática do exposto acima, Schneider (2008) considera que o início da década de 1990 foi o período em que aparecerem vários estudos, livros e pesquisas que produziram um deslocamento teórico e interpretativo em relação à agricultura familiar. Os trabalhos de Veiga<sup>57</sup> (1991), Abramovay (1992) e a coletânea organizada por Lamarche<sup>58</sup> (1998) mostraram que as formas familiares de produção não eram apenas predominantes nos países capitalistas avançados, mas também capazes de produzir excedente e desempenhar importante papel no desenvolvimento econômico destes países. O passo seguinte viria com a tipologia dos estabelecimentos rurais brasileiros, elaborada no âmbito da consultoria de um grupo de pesquisadores ao projeto FAO/INCRA (1994).

Este estudo foi fundamental por ter classificado os estabelecimentos rurais brasileiros segundo a forma de uso do trabalho (familiar *versus* contratado ou assalariado), ter sugerido uma tipologia que separava a agricultura familiar (consolidados, em transição e periféricos) da patronal e, em terceiro lugar, por ter apresentado um conjunto de sugestões de políticas agrícolas e fundiárias para esta categoria social. Com base neste trabalho, outros estudos viriam a ser desenvolvidos com o objetivo de mensurar o tamanho e o papel da agricultura familiar no Brasil, baseados no Censo Agropecuário de 1995/96. De acordo com Schneider

<sup>57</sup> VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Hucitec, 1991.

<sup>58</sup> LAMARCHE, H. (Coord.). **A agricultura familiar I: uma realidade multiforme**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.

(2008), estes estudos acabaram sendo importantes para ação do Estado e para a formulação de políticas públicas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural, tais como o PRONAF, sobretudo a partir de 1998, quando se inicia o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso.

Os programas de apoio à agricultura familiar com base no PRONAF, segundo Sabourin (2007), giraram em torno de duas teses, que ao ver do autor são redutoras, parciais e que ignoram alternativas vivas existentes país adentro. Sabourin (2007) indica que a primeira tese passa pela promoção de um agricultor familiar inovador e pequeno empresário, cada vez mais integrado ao mercado internacional ou aos nichos de mercados segmentados por meio da qualificação dos produtos. A segunda considera que o desenvolvimento do capitalismo agrícola e o grau de globalização da agricultura brasileira tornaram-se tais que a solução da reforma agrária e do apoio à agricultura camponesa estão superadas, tanto do ponto de vista dos interesses da burguesia capitalista como das forças produtivas. No mesmo sentido, Thomaz Júnior (2006) afirma que os pressupostos da agricultura familiar ligados à lógica do capital impõem que o agricultor fique filiado à gestão de uma empresa e não mais à família como elemento nucleador do produtor rural.

Já para Carvalho (2005), as classificações vigentes e hegemônicas para identificar a agricultura familiar são imprecisas e insuficientes para darem conta da diversidade das formas encontradas pelas famílias que são denominadas genericamente de camponesas.

Tendo acesso à terra e aos recursos naturais que esta suporta, resolvem seus problemas reprodutivos a partir da produção rural-extrativista, agrícola e não agrícola [e pesqueira e de parcela dos povos indígenas] – desenvolvida de tal modo que não se diferencia o universo dos que decidem sobre a alocação do trabalho e dos que sobrevivem com o resultado dessa alocação (CARVALHO, 2005, p.35).

Para ele, as delimitações conceituais e empíricas da agricultura familiar, no nível da formulação das políticas públicas dos organismos de governo, têm sido bastante influenciadas pelas concepções teóricas de caráter acentuadamente economicista. Essas opções, indiretamente, facilitam o exercício de práticas governamentais que aderem à perspectiva de estímulo à diferenciação do campesinato e de ajuste funcional de seu desenvolvimento à dinâmica do mercado. Constituiu-se, assim, um processo de delimitação empírica do campesinato, onde algumas das classificações foram estabelecidas a partir de situações conjunturais.

O debate acadêmico e entre os movimentos sociais e organizações ligadas às unidades familiares rurais de produção tem levado, por um lado, à negação da categoria agricultura familiar; por outro, existe um grupo que procura estudar o tema sobre a

diferenciação, tomando a agricultura familiar como uma categoria que mantém a lógica familiar de produção, porém, ligada à lógica capitalista de integração ao mercado. Um dos pesquisadores que se dedicou a esta perspectiva foi Hugues Lamarche, que elaborou um estudo comparativo em cinco países (França, Canadá, Tunísia, Polônia e Brasil) sobre a capacidade de adaptação da agricultura familiar a contextos econômicos, sociais e políticos distintos. Lamarche (1998) utilizou como metodologia de sua pesquisa os parâmetros de lógicas familiares e o grau de dependência dessas unidades. Para determinar o grau de intensidade das lógicas familiares, Lamarche (1998) escolheu três variáveis: a relação com a terra, o trabalho familiar na unidade e a reprodução familiar nos aspectos do futuro da família na propriedade. Para determinar o grau de dependência foram analisadas três variáveis: dependência à tecnologia, dependência financeira e de mercado. Com esses pressupostos, Lamarche (1998) criou quatro modelos de agricultores familiares: 1) o modelo empresa; 2) o modelo empresa familiar; 3) o modelo de agricultura camponesa e de subsistência; e o 4) modelo da agricultura moderna (Quadro 16). Lamarche (1998) enfatiza que não existem modelos absolutos, e sim, modelos em direção a uma tendência, ou seja, modelos de referência, que não correspondem à realidade de todos os agricultores.

Modelo	Características
<b>Modelo Empresa</b>	Caracteriza-se por relações de produção pouco familiares e fortemente dependentes. a) Sistema pouco familiar – pouco apego à terra b) A família pouco trabalha na propriedade (filhos e esposa) c) Assalariamento temporário e permanente d) Sistema dependente (tecnológico, financeiro e comercial).
<b>Modelo Empresa familiar</b>	Forte predominância das lógicas familiares, porém dependente do exterior. a) Mão de obra familiar b) Terra como patrimônio: é sobre a unidade de produção que existe uma noção exclusivamente familiar e o futuro da unidade é pensado em termos de reprodução familiar c) Muito dependente do exterior (tecnológico, financeiro, mercado)
<b>Modelo agricultura camponesa e de subsistência</b>	Forte predominância das lógicas familiares e fraca dependência em relação ao exterior. a) Pouca produção comercial, b) A lógica é satisfazer as necessidades da família c) Conservar as estruturas patrimoniais, permitindo a sobrevivência do grupo familiar.
<b>Modelo Agricultura Moderna</b>	a) Diminuição constante da família na relação de produção. b) Busca de autonomia técnica, financeira e de mercado.

QUADRO 16 – MODELOS PROPOSTOS POR HUGUES LAMARCHE PARA CLASSIFICAR OS AGRICULTORES FAMILIARES E SUAS CARACTERÍSTICAS  
FONTE: Lamarche (1998). Adaptação: Favaro (2012).

O Quadro 16, elaborado por Lamarche, nos ajuda a pensar em uma metodologia para conhecer as unidades de agricultura familiar no Território, evitando a homogeneização de que todas as unidades são iguais tanto nas lógicas familiares, quanto na sua inserção no mercado.

O Quadro 16 também vai nos ajudar a traçar parâmetros comparativos com a categoria camponês, os quais serão vistos a seguir como forma de mensurar quais as categorias/tipos que estão sendo beneficiadas com os recursos da Política de Desenvolvimento Territorial.

#### 2.2.9 A atualização do conceito de camponês

A atualização dos conceitos de camponês e campesinato, como aponta Carvalho (2005), propõe resgatar e afirmar a perspectiva teórica da reprodução social do campesinato na sociedade capitalista, a partir das teses da centralidade da reprodução da família camponesa e da sua especificidade no contexto da formação econômica e social capitalista. Objetiva-se abranger nesses conceitos a totalidade das formas de reprodução das unidades de produção familiar e rural brasileira.

Como vimos anteriormente, desde o século XIX, surgiram diversas teorias a respeito da existência e das perspectivas do campesinato no capitalismo. O desenvolvimento dessas teorias por meio de pesquisas e debates políticos acirrados constituiu três distintos modelos de interpretação do campesinato ou paradigmas: o paradigma “*do fim*” do campesinato, que compreende que este está em vias de extinção; o paradigma “*do fim do fim*” do campesinato, que entende a sua existência a partir de sua resistência; e o paradigma “*da metamorfose*” do campesinato, que acredita na sua transformação em agricultura familiar. Neste último paradigma, acredita-se no fim do campesinato, mas não no fim do trabalho familiar na agricultura. Desse modo, utiliza-se o conceito de agricultor familiar como substituto do conceito de camponês. A partir de uma lógica dualista, de atrasado e moderno, classifica-se o camponês como atrasado e o agricultor familiar como moderno.

O paradigma *do fim do fim* do campesinato tem duas vertentes. Uma desenvolve ações para o crescimento do número de camponeses por meio de uma política de reforma agrária e pela territorialização da luta pela terra. A outra desenvolve ações para a manutenção do número de camponeses, acreditando que garantir a existência é suficiente (CARVALHO, 2005). Neste paradigma, Carvalho (2009; 2010), argumenta a perspectiva de um “camponês autônomo”, também chamado pelo autor de “camponês contemporâneo”, que é o produtor rural familiar que se torna econômica, política e ideologicamente caracterizado por uma autonomia relativa perante o capital, adotando outro modelo de produção e tecnológico que lhe permite: a) reduzir drasticamente – e no limite, eliminar – a aquisição da maior parte dos insumos correntes das empresas do agronegócio; b) garantir a capacidade de decisão interna familiar na sua unidade de produção e o controle efetivo sobre seus processos de trabalho



(sendo que na atualidade o centro de decisão se deslocou para fora da unidade de produção familiar devido ao modelo tecnológico adotado e aos vários tipos de contratos de produção estabelecidos com as empresas capitalistas); c) eliminar a dependência político-ideológica do crédito rural pela aceitação da ideologia dominante de que "só o crédito salva"; e, d) superar a dependência perante as políticas e programas governamentais.

Fernandes (2003) argumenta que no Brasil, nos últimos anos, não foi o mercado que possibilitou a recriação do campesinato, mas sim a luta política desenvolvida por meio das ocupações da terra, que se tornou a principal forma de acesso a terra.

Thomaz Júnior (2006) coloca que mesmo que o camponês já esteja integrado à lógica do capital, descobre caminhos para o rompimento dessa submissão, participando de ocupações, engrossando fileiras das manifestações anticapital, fazendo opções para estender e manter seus princípios de sociabilidade, para produzir para o autossustento e para trocar as sobras. Tudo isso ao contrário do que está prescrito nos manuais de efetivação da moderna agricultura familiar, fundada no enquadramento do padrão tecnológico ditado pela estrutura mercantil da produção.

Para Ploeg (2008), o campesinato não pode ser tratado como um vestígio do passado, mas como parte integral de nosso tempo e sociedade. O campesinato não pode ser explicado através de uma mera referência ao passado pois, ele está enraizado na realidade de hoje e, por conseguinte, deve ser explicado através das relações e contradições que caracterizam o presente. Ele defende que a agricultura camponesa está longe da estagnação e do atraso intrínseco. O autor enfatiza a presença de um “camponês moderno”, inserido na realidade capitalista, ressaltando sua condição camponesa, que tem como característica fundamental a luta por autonomia, que se realiza em um contexto caracterizado por relações de dependência, marginalização e privações. Essa condição tem como objetivo e se concretiza na criação e desenvolvimento de uma base de recursos autocontrolada e autogerenciada, a qual, por sua vez, permite formas de coprodução entre o homem e a natureza viva que interagem com o mercado. Além disso, estas formas permitem a sobrevivência e projeção de perspectivas de futuro, já que se realimentam na base de recursos e a fortalecem, melhorando o processo de coprodução e fomentando a autonomia, reduzindo também, a dependência. Em função das particularidades da conjuntura socioeconômica dominante, a sobrevivência e o desenvolvimento de uma base de recursos própria poderão ser fortalecidos através de outras atividades não agrícolas. Finalmente, existem padrões de cooperação que regulam e fortalecem essas inter-relações (PLOEG, 2008).

Os termos “camponês” e “agricultor familiar”, abordados teoricamente acima, tem significado prático quando analisados empiricamente, ou seja, dentro de uma realidade concreta – como veremos no terceiro capítulo – onde predomina a categoria das unidades de produção agrícola camponesa. Porém, para os gestores da Política de Desenvolvimento Territorial no Território da Cidadania Paraná Centro, todas as unidades são unidades familiares com condições de se inserirem na lógica capitalista de produção.

No próximo subcapítulo abordaremos aspectos da cultura política brasileira e em especial do Território da Cidadania Paraná Centro que, como vimos no capítulo 1, são marcadas por práticas de mandonismo e clientelismo.

### 2.3 A CULTURA POLÍTICA COMO FETICHE DA IGUALDADE SOCIAL E O CLIENTELISMO COMO CENÁRIO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Como pano de fundo para contextualizar o próximo capítulo, que tratará especificamente da materialização da Política de Desenvolvimento Territorial no Território da Cidadania Paraná Centro, apresentaremos aqui um panorama da cultura política brasileira e territorial, tentando pontuar as principais características que norteiam as políticas públicas, com ênfase no direcionamento destas junto aos beneficiários, bem como no comportamento dos gestores.

De acordo com Sales (1994), a “cultura política” brasileira caracteriza-se como uma espécie de “cimento” das relações de mando e subserviência, que fornece a base para as relações, as quais, por sua vez, são associadas à cultura da dádiva, presentes em nossa realidade, que representa continuidade em relação aos padrões de mando e subserviência de nosso passado.

Um desses elementos de continuidade diz respeito à nossa estrutura agrária assentada no grande domínio territorial, que continuou praticamente intocada em vários pactos de poder. Para a autora, a cultura política da dádiva sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, sobreviveu à abolição da escravidão, expressou-se de uma forma peculiar no compromisso coronelista e chegou até nossos dias. A análise desses elementos de continuidade na nossa cultura política mostrou-se relevante para o estudo sobre a questão da cidadania e de suas relações com a pobreza, um dos principais eixos da Política de Desenvolvimento Territorial rural.

Para Sales (1994, p.24), “o pedir, para além do obedecer” faz parte do cerne da cultura política da dádiva e implica necessariamente um provedor forte. Ao lado do legado

escravista, esse provedor forte, a respeito do qual há um consenso entre os vários autores que se debruçaram sobre nossa herança colonial, foi o domínio territorial, seja ele expresso como sesmária, como latifúndio escravocrata ou como grande propriedade. O aspecto que aqui queremos resgatar é o de domínio rural ou domínio territorial, ou seja, o que implica a contrapartida do favor, da dádiva, do mando e subserviência.

Sales (1994) ressalta que a “cidadania concedida”, que está na gênese da construção de nossa cidadania, está vinculada, contraditoriamente, à não-cidadania do homem livre e pobre, o qual dependia dos favores do senhor territorial, que detinha o monopólio privado do mando para poder usufruir dos direitos elementares de cidadania civil.

O rompimento com essa cidadania concedida dar-se-ia apenas com o amplo processo de expulsão do trabalhador rural para fora do grande domínio territorial nos idos dos anos de 1960. À abolição da escravidão, que poderia ser um marco para esse rompimento, seguiu-se o compromisso coronelista, ou, mais genericamente, os mecanismos de patronagem e clientelismo que marcaram toda a nossa Primeira República, contribuindo para perpetuar as bases sociais da cidadania concedida.

Essa cidadania concedida tem a ver com o próprio sentido da cultura política da dádiva. Os direitos básicos à vida, à liberdade individual, à justiça, à propriedade, ao trabalho; todos os direitos civis, enfim, para o nosso homem livre e pobre que vivia na órbita do domínio territorial, eram direitos que lhe chegavam como uma dádiva do senhor de terras. Outro fator que deve ser levado em consideração, neste aspecto apontado pela autora, e apoiado em obras clássicas da literatura brasileira como “Casa Grande e Senzala”, de Gilberto Freyre e “Raízes do Brasil”, de Sérgio Buarque de Holanda, apontam para a construção de um povo brasileiro cordial e submisso, construindo o que ela chama de fetiche da igualdade social como raízes da desigualdade social brasileira.

O fetiche da igualdade é um mediador nas relações de classe que, em muito contribui, para que situações conflituosas, frequentemente, não resultem em conflitos de fato; mas em conciliação. E onde as distâncias sociais são mais pronunciadas, quase gritantes às vezes, é onde vamos encontrar mais presente esse fetiche da igualdade (SALES, 1994, p.13).

Essa situação teve sua configuração e assentamento no Território Paraná Centro, com a expansão dos fazendeiros de gado sobre os campos da região de Guarapuava, solidificando a manutenção da grande família patriarcal, escravocrata e latifundiária através da sociedade campeira. Este comportamento foi através de atitudes de coronelismo, mandonismo e clientelismo.

Para ajudar a entender os conceitos de “coronelismo”, “mandonismo” e “clientelismo” presentes na nossa cultura política, utilizaremos o estudo de Leal (2007) e Carvalho (1997), que servirão de suporte para entender as práticas políticas que ocorre dentro do processo da Política de Desenvolvimento Territorial materializado no Território da Cidadania Paraná Centro explicitado no capítulo 3.

### 2.3.1 Coronelismo, mandonismo e clientelismo

Victor Nunes Leal escreveu, em 1948, – livro que foi reeditado em sua terceira edição em 1997 – o clássico “Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil”. Para Leal (1997), o “coronelismo” é o resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada, não sendo uma mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Para o autor, o “coronelismo” é, sobretudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra. Não é possível, portanto, compreender o fenômeno sem a referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado, ainda tão visíveis no interior do Brasil (LEAL, 1997).

Para Leal (1997), um dos pontos a ressaltar em relação ao coronelismo é a da liderança, percebida na figura do “coronel”, o qual ocupa o lugar de maior destaque. Os chefes políticos municipais nem sempre são autênticos coronéis. Segundo Leal (1997), a maior difusão do ensino superior no Brasil espalhou por toda parte médicos e advogados, cuja ilustração relativa, se reunida às qualidades de comando e dedicação, os habilita à chefia. Mas esses mesmos doutores ou são parentes ou aliados políticos dos coronéis. Outras vezes, o chefe municipal, depois de haver construído, herdado ou consolidado a liderança, já se tornou um absenteísta. Só volta ao feudo político de tempos em tempos, para descansar, visitar pessoas da família ou, mais frequentemente, para fins partidários.

De acordo com Leal (1997), a fortuna política já o terá levado para uma deputação estadual ou federal, uma pasta de secretário, uma posição administrativa de relevo, ou mesmo, um emprego rendoso na capital do Estado ou da República. O êxito nos negócios ou na

profissão também pode contribuir para afastá-lo, embora conservando a chefia política do município: os lugares-tenentes, que ficam no interior, fazem-se então verdadeiros chefes locais, tributários do chefe maior que se ausentou. Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras (LEAL, 1997, p.40-41).

Leal (1975) ainda ressalta que dentro da esfera própria de influência, o coronel concentra em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se concentram em suas mãos, com ou sem caráter oficial, extensas funções policiais, que frequentemente não fazem parte da sua ascendência social, mas que, eventualmente, podem se tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados ou capangas. Para José Murilo de Carvalho, em seu artigo “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual”, de 1997, o coronelismo era fruto de alteração na relação de forças entre os proprietários rurais e o governo e significava o fortalecimento do poder do Estado em relação ao do predomínio do coronel. Carvalho (1997) destaca que o momento histórico que houve evidência deste sistema foi a Primeira República, que durou de 1889 até 1930. Para o autor, nessa concepção, o coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis.

O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipotecava seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. O coronelismo é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo (CARVALHO, 1997, p.03).

O coronelismo, na leitura de Carvalho (1997), não existiu antes dessa fase e não existe depois dela. Ele morreu simbolicamente, quando se deu a prisão dos grandes coronéis baianos, em 1930. Foi definitivamente enterrado em 1937, logo após a implantação do Estado Novo e a derrubada de Flores da Cunha, o último dos grandes caudilhos gaúchos. Porém, suas premissas ainda fazem parte de nossa realidade, principalmente em pequenos municípios.

Leal (1997) aponta que há características secundárias resultantes do sistema coronelista que são: o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto e a desorganização

dos serviços públicos locais. Já para Carvalho (1997), a visão do “coronelismo” distingue-o da noção de mandonismo. Este talvez seja o conceito que mais se aproxime do de caciquismo na literatura hispano-americana. Refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder.

O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. **O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional.** Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos (CARVALHO, 1997, p.05, grifo nosso).

A história do mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania. Carvalho (1997) também aponta que outro conceito confundido com o de coronelismo é o de “clientelismo”, muito usado, sobretudo por autores estrangeiros, que escreveram sobre o Brasil. Para o autor, o conceito de clientelismo foi sempre empregado de maneira frouxa. De modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve “concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais e isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto (p. 6)”. O clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro e pode conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos. Não há dúvida de que o coronelismo, no sentido sistêmico aqui proposto, envolve relações de troca de natureza clientelística. Mas, de novo, ele não pode ser identificado ao clientelismo, que é um fenômeno muito mais amplo.

O clientelismo assemelha-se, na amplitude de seu uso, ao conceito de mandonismo. Ele é o mandonismo visto do ponto de vista bilateral. Seu conteúdo também varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos. É visível no Brasil e no Território Paraná Centro, através dos “mandões” e pelo próprio governo. Carvalho (1997) mostra que, de algum modo, assim como o mandonismo, o clientelismo perpassa toda a história política do país. Sua trajetória, no entanto, é diferente da do primeiro. Na medida em que o clientelismo pode mudar de parceiros, ele pode aumentar e diminuir ao longo da história, em vez de percorrer uma trajetória sistematicamente decrescente, como o mandonismo.

Carvalho (1997) descreve que os autores que veem o coronelismo no meio urbano e em fases recentes da história do país estão falando, simplesmente, de clientelismo. As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o

governo, ou políticos e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos, que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo.

Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo, e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratá-los como eleitores, transferindo para estes a relação clientelística (CARVALHO, 1997).

Avelino Filho (1997) escreve que o surgimento das máquinas clientelistas, em substituição aos antigos notáveis, vem justamente ocupar esse vazio institucional, reunindo esses interesses fragmentados, amortecendo a acuidade dos conflitos sociais e evitando a sua generalização. As máquinas políticas, portanto, surgem da incapacidade das instituições para atender à diversidade de demandas que passam a incidir sobre o aparelho do Estado e pelo fato de que a política clientelista moderna é mais competitiva que sua antecessora. Suas relações tendem a ser muito mais frágeis, já que são mais instrumentais. Ela sobrevive a partir da sua capacidade de substituir os antigos laços de lealdade pessoal pela oferta de benefícios materiais, os mais individuais possíveis, de maneira a evitar conflitos e maximizar o seu arco de influência eleitoral; o seu poder depende das suas habilidades em operar como intermediário entre sua clientela e os recursos públicos.

De acordo com Oliveira (2011), um dos muitos exemplos atuais de clientelismo são as emendas parlamentares, definidas pela Constituição como instrumentos que o Congresso Nacional possui para participar da elaboração do orçamento anual, aperfeiçoando a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando uma melhor alocação dos recursos públicos. Na teoria, um mecanismo de correção e melhora, mas na prática, tais emendas acabam se tornando uma ação política paroquial e eleitoreira, utilizada pelo Governo Federal como moeda de troca para negociar apoio aos projetos de interesse. Do lado dos parlamentares, não é diferente: determinados políticos clientelistas – com base nesta barganha e como forma de garantir sua reeleição – alocam verbas para as localidades/grupos que são costumeiramente seus territórios eleitorais.

Martins (2011) afirma que atualmente há uma adaptação do clientelismo na forma de programas assistenciais, tais como a Bolsa Família. Elas se configuram como instrumento de clientelismo eleitoral, sendo o modo de institucionalizar o conformismo político e, ao mesmo tempo, incorporar as massas desvalidas ao processo político por meio do Estado, arrancando-as da tutela privada dos régulos de província, sem, no entanto, acabar com eles, apenas substituindo-os pelo intermediário cúmplice e os transformando em sócios menores do poder.

Para Martins, (2011, p.09), “o clientelismo disfarçado em Bolsa Família ameaça e, provavelmente, inviabiliza a democracia no Brasil”.

As características discutidas acima como mandonismo e clientelismo estão muito presentes no Território da Cidadania Paraná Centro, conforme veremos no próximo item.

### 2.3.2 O Território da Cidadania Paraná Centro: um Território conservador de poder

Para podermos analisar essas relações no espaço do Território Paraná Centro, trazemos a contribuição de Márcia da Silva, que em seu livro, editado em 2007, intitulado “Análise política do território: poder e desenvolvimento no Centro Sul do Paraná”, faz um importante estudo sobre a “cultura política”, com foco no município de Guarapuava. Por extensão, podemos expandir para todo o Território Paraná Centro, por razões já explicitadas anteriormente.

Silva (2007) denomina esse território de “Território conservador de poder”. Para essa consideração, ela enumera quatro aspectos já apresentados no capítulo 1, que justificam e sintetizam essas afirmações. O primeiro aspecto está relacionado diretamente ao processo de ocupação e formação territorial, de colonização antiga luso-brasileira, já que essa porção do território não foi miscigenada, em sua origem, com a presença de imigrantes estrangeiros. Esse fato impediu o contato com outras culturas e modos de vida no processo de constituição da sociedade, que teve como modelo apenas a sociedade escravista e o mando senhor-escravo. Assim, Guarapuava e o interior do Paraná Tradicional ou o centro-sul do estado, têm uma história diferenciada das outras regiões. Na verdade, pela sua inserção tardia, as populações migrantes (sulistas, também descendentes de imigrantes) e imigrantes, apesar de ajudarem a transformar diversos aspectos da vida local, não foram capazes de romper algumas barreiras já solidificadas na sociedade tradicional, mantendo seus valores e percebendo os das demais populações como estranhos. Em particular, os valores alheios significavam uma ameaça à sua hegemonia político-econômica. Naturalmente e ao longo do tempo, no entanto, essa barreira vem sendo quebrada.

O segundo aspecto também está vinculado à ocupação e à formação territorial, já que esse processo, tanto na região como em boa parte do Brasil, se deu via concessão de grandes extensões de terra, as sesmarias, permitindo a composição de latifúndios e impedindo ou restringindo o acesso à terra de camadas populacionais pobres. Nesse sentido, o singular aqui, é a permanência (não obstante as mudanças por fatores internos e externos ao longo do tempo) das grandes propriedades, em detrimento das pequenas porções de terra (também



existentes, mas em número insuficiente para uma distribuição social mais justa) e dos problemas decorrentes da presença do latifúndio.

O terceiro aspecto é o que diz respeito ao uso e à ocupação do solo, ou seja, às formas de exploração da terra, que sempre deixaram de lado os desprovidos dos meios de produção, devido à ocupação histórica pelo gado não permitir uma participação maior destes, contribuindo, assim, para o empobrecimento regional. Mais recentemente, as monoculturas ou culturas para exportação, apesar de induzirem a uma dinâmica econômica mais intensa, exaurem o latifúndio pecuarista, mas ampliam o latifúndio agrícola, mantendo, da mesma forma, a estrutura fundiária concentrada.

O quarto e último fator a ser destacado está associado aos outros setores da economia, em geral pouco dinâmicos, como a indústria madeireira, a mais expressiva atividade industrial da região. Ligada aos ramos tradicionais, comercializada praticamente sem agregação de valor, a atividade é pouco geradora de renda e empregos se comparada aos setores de comércio e serviços (que, apesar dos empregos, também são pouco dinâmicos). Na indústria, ainda, a maioria dos empregos é de mão-de-obra desqualificada e os salários baixos. Esses aspectos justificam, em parte, o fato de o território vir alcançando, já há algum tempo, os índices dos mais empobrecido do estado.

Para Silva (2007), esses elementos apontados são característicos de regiões nas quais há a formação de “territórios conservadores de poder”. Para a autora, estes territórios conservadores, se constituem mediante relações e ideias que se transformam em ações conservadoras, fazendo com que os territórios formados a partir daí se tornem, também, simbolicamente conservadores. Mas os territórios podem ser conservadores, ainda, em virtude de algo mais amplo (que também justifica sua formação em outras regiões do país), vinculado ao próprio processo de formação patrimonialista do Estado brasileiro e das relações políticas daí decorrentes, como o clientelismo, a troca de favores, a dominação tradicional de base patrimonial e o oligarquismo. Outra característica desses territórios é que as estruturas, as instituições, as concepções, os valores do passado com eles se reproduzem, não permitindo que novas concepções sejam criadas e instaladas.

Com isso, os territórios conservadores não se constituem especificamente como atraso econômico ou como todo e qualquer tipo de atraso, e sim, como aqueles simbolicamente construídos a partir de valores arraigados à tradição das relações, em especial, as político-econômicas. E essas relações ganham ainda mais expressividade ao serem mediadas por redes sociais que permitem aos grupos de poder essa sustentação. “Esses grupos

se articulam em redes e, elas, ao representarem essas relações conservadoras, representam, também, os territórios conservadores, confundindo-se com eles” (SILVA, 2007, p. 166).

Este capítulo teve a intenção de apresentar os subsídios teóricos e metodológicos para o entendimento político dos processos institucionais, conteúdos programáticos e eixos diretivos que embasam a Política de Desenvolvimento Territorial. Na sequência, apresentamos a institucionalização da Política Desenvolvimento Territorial e seu desdobramento na materialização do Território da Cidadania Paraná Centro.

### **3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL E SEU DESDOBRAMENTO NA MATERIALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO**

No capítulo dois tivemos a oportunidade de analisar a construção da proposta da Política de Desenvolvimento Territorial, inspirada nos projetos desenvolvidos principalmente na Europa e que chegaram ao Brasil, como em toda a América Latina. Tendo como indutores e mediadores estudiosos e intelectuais e por meio do apoio de mecanismos internacionais que sustentam o capitalismo mundial, estas ideias aportaram aqui com a intencionalidade de desenvolver ações de desenvolvimento através da abordagem territorial, com o objetivo de combater a pobreza através da inclusão produtiva de agricultores familiares e povos de comunidades tradicionais, por meio da gestão social destes atores. Tiveram como um dos seus palcos o Território Paraná Centro, que foi construído historicamente através de uma cultura política pautada nas práticas clientelistas e do mandonismo, configurando-se num território conservador de poder.

A proposta deste capítulo é apresentar, primeiramente, de forma panorâmica, a implementação da política no Brasil e no Paraná e o nascimento do Território Paraná Centro, para, em seguida, analisar o desdobramento (resultados e impactos) da materialização da Política de Desenvolvimento Territorial no Território da Cidadania Paraná Centro, compreendida no período de 2003 a 2011.

Para podermos aproveitar melhor os dados coletados e a literatura apresentada nos capítulos anteriores, utilizamos dentro da nossa proposta teórico-metodológica da análise política da política do DTR sugerida por Romano (2009) os seguintes pontos de indagação:

- a) De forma ampla e geral como ocorreu a ação do Estado através do DTR no Território?
- b) Como aconteceu as interações políticas com os atores da sociedade civil e do mercado no sentido de: que escolha fizeram? Que deixaram de fazer? Porque fizeram? Que diferença suas escolhas fizeram? A quem beneficiou com esse fazer?
- c) Como se constituiu o emaranhado institucional onde o processo operou, entendendo-o como um espaço social no qual se concentra um grande número de padrões de comportamento coletivo; e, também, analisar sobre como e em que grau a distribuição de poder nas unidades do Estado e da sociedade distorcem-se

em poder burocrático, e o que isso, interfere na consecução dos objetivos estabelecidos.

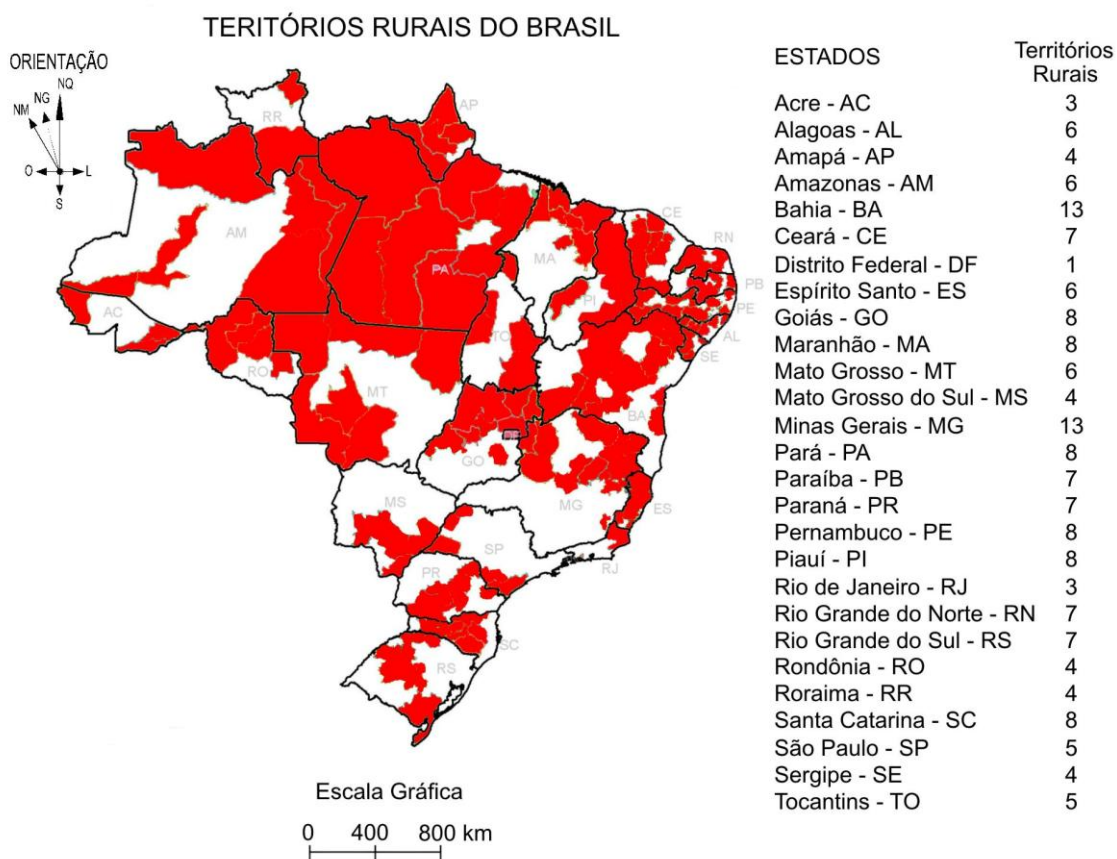
Como procedimentos metodológicos, foram utilizadas as seguintes ferramentas: entrevista oral semi-estruturada a 127 atores que atuam diretamente ou indiretamente no Território (anexo 01); participação de reuniões do Fórum de Desenvolvimento Territorial e em oficinas para qualificação do Plano de Desenvolvimento Territorial – PTDRS/2011 (anexo 2); participação em reuniões do CEDRAF – Conselho de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (anexo 3); e, ainda, visitas para observação dos investimentos realizados através do PRONAT/PROINF, nos 18 municípios do Território.

No desenvolvimento deste capítulo, optamos por uma divisão em seis subcapítulos. No primeiro, apresentaremos dados gerais que configuram a implementação do programa no Brasil e no Paraná e também realizamos uma descrição dos fatos que marcaram o surgimento do Território Paraná Centro. No segundo subcapítulo, analisa-se a gestão social da política, tendo como foco tanto os espaços de materialização como também a participação dos atores/instituições nesses espaços; no terceiro, são discutidos os investimentos priorizados pelos atores, abordando a situação e uso destes, incluindo seus impactos no Território; no quarto, apresentamos uma caracterização dos sujeitos prioritários da política e a sua relação com os investimentos priorizados. Na sequência, atentamo-nos para o olhar dos sujeitos sobre a materialização da política no Território Paraná Centro. Finalmente, é feita uma síntese crítica dos resultados relacionados com os principais pontos que embasam a política.

### 3.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL E O NASCIMENTO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO

Primeiramente apresentaremos dados gerais da implantação do programa no Brasil e no Paraná. Logo em seguida expomos dados que configuram a implementação da unidade territorial Paraná Centro.

De acordo com o MDA (2011), o PRONAT teve início em 2003, com 65 territórios; em 2006, já abrangia 118 territórios e, em 2010, atuava em 164 territórios, distribuídos em todos os Estados do Brasil (Mapa11).



MAPA 11 – TERRITÓRIOS RURAIS POR ESTADO DA FEDERAÇÃO

FONTE: MDA/SDT (2010). Organização: Favaro (2011). Elaboração: Elizandro Fiuza Aquino (2011).

Nos 164 territórios apoiados pelo PRONAT, estão presentes 29% da população total do Brasil, 56% da população rural, 59% dos agricultores familiares, 73% das famílias assentadas através do processo da luta pela terra, 71% dos quilombolas, 57% dos pescadores e 56% das terras indígenas (MDA, 2010), (Quadro 17).

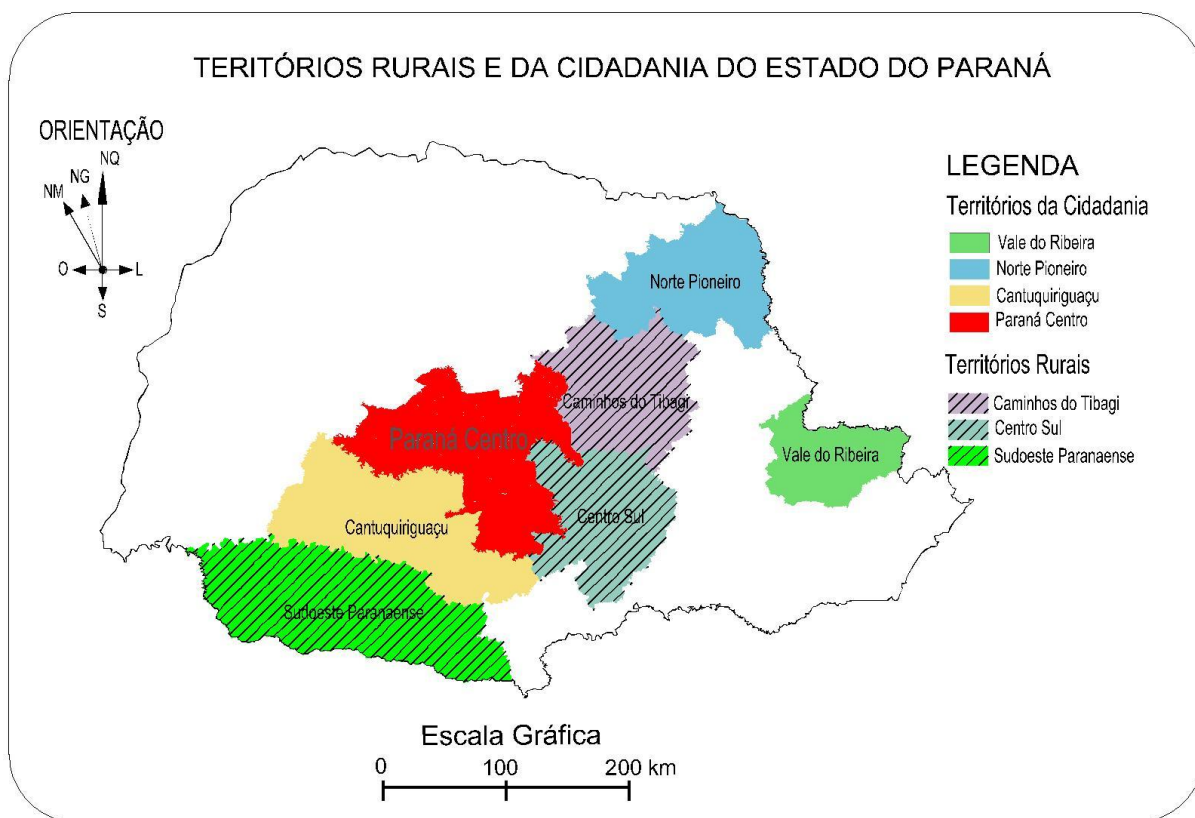
Variável	Brasil	Territórios rurais		Territórios da cidadania	
		Unidades	%	Unidades	%
<b>Números de territórios</b>		164		120	
<b>Número de municípios</b>	5.564	2,500	45	1.852	33
<b>População total (1.000 habitantes)</b>	183.990	52.560	29	42.400	23
<b>Agricultores familiares</b>	4.363.034	2.550	59	1.900.000	46
<b>Famílias assentadas</b>	880.655	645.288	73	525,100	67
<b>Comunidades quilombolas</b>	1.467	1.038	71	810	66
<b>Terras indígenas</b>	612	340	56	317	52
<b>Pescadores(as)</b>	390.676	224.094	57	210,5	54

QUADRO 17 – DADOS COMPARATIVOS ENTRE O PROGRAMA TERRITÓRIOS RURAIS E TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO BRASIL

FONTE: MDA (2010).

A partir de 2008, com objetivo de impulsionar os Territórios com os maiores índices de população pobre, 120 territórios foram incorporados ao programa Território da Cidadania. Em relação aos recursos repassados no Brasil através do PROINF – Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços, de acordo com MDA (2010), no período 2003-2010, foi destinado um total de R\$ 1.445.464.190,00, entre custeio e investimento.

Em 2003, iniciou-se a efetivação do programa no Paraná com a implantação de três territórios: Paraná Centro, Cantuquiriguaçu e Vale da Ribeira. Logo após, foram homologados mais quatro territórios: Integração Norte Pioneiro, Sudoeste, Centro Sul e Caminhos do Tibagi.



MAPA 12 – TERRITÓRIOS RURAIS E DA CIDADANIA NO ESTADO DO PARANÁ

FONTE: MDA/SDT (2010). Organização: Favaro (2011). Elaboração: Elizandro Fiuza Aquino (2011).

Atualmente, há sete territórios, cobrindo um total de 138 municípios, ou seja, 34,5% do total dos municípios do Paraná. A população coberta pelo Programa é de 1.996.056, ou seja, 19,12% da população total (Quadro 18).

Territórios	Número de municípios	População	Percentual da população do Paraná
<b>Cantuquiriguaçu*</b>	20	232.546	2,32
<b>Vale do Ribeira*</b>	07	100.880	0,96
<b>Paraná Centro *</b>	18	332.213	3,18
<b>Integração Norte Pioneiro*</b>	29	312.680	2,99
<b>Centro Sul</b>	13	236.789	2,26
<b>Caminhos do Tibagi</b>	09	193.443	1,85
<b>Sudoeste</b>	42	587.505	5,62
<b>Total</b>	<b>138</b>	<b>1.996.056</b>	<b>19,12</b>
<b>Paraná</b>	399	10.439.061	100

\*Territórios da Cidadania

QUADRO 18 – TERRITÓRIOS APROVADOS PELO MDA PARA O ESTADO DO PARANÁ, NÚMERO DE MUNICÍPIOS E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DO PARANÁ COBERTOS PELO PROGRAMA  
FONTE: MDA/SDT (2011).

A partir de 2008, o Paraná passou a contar com quatro Territórios da Cidadania: Cantuquiriguaçu, Vale da Ribeira, Paraná Centro e Integração Norte Pioneiro. Eles são formados por 74 municípios, onde vivem, de acordo com IBGE (2010), 978.319 habitantes, dos quais 354.060 estão no meio rural. Nos quatro territórios há 71.341 agricultores familiares, 7.166 famílias assentadas, 186 famílias de pescadores, 16 comunidades quilombolas e dez terras indígenas.

Quanto ao repasse dos recursos através do PROINF, os sete territórios do Paraná, segundo dados do MDA/SDT/SGE<sup>59</sup> (2011), tiveram apoio financeiro aprovado de aproximadamente R\$ 53.593.773,37 para sete anos, correspondendo ao período 2003-2010, com um total de 517 projetos de investimentos (Quadro 19). Porém, esses números podem ser contestados quando se incluem entre eles as AFEM<sup>60</sup>, não necessitando ser avaliadas pelos colegiados territoriais para a sua aprovação. Outro ponto a ressaltar é que muitos desses projetos/recursos, apesar de fazerem parte dos resultados do programa, estão em fase de liberação e alguns deles estão com suas obras paralisadas por diversos motivos, entre eles: problemas técnicos/administrativo dos projetos, problemas nas licitações e nas liberações das contrapartidas pelas prefeituras, conforme veremos adiante.

Observa-se também no Quadro 19 que os Territórios que mais obtiveram recursos do MDA foram o Território do Sudoeste, com 34,7%, seguido do Território da Cidadania Cantuquiriguaçu, com 29,5%, absorvendo, somente estes dois territórios, 64,2% dos recursos investidos em sete anos.

<sup>59</sup> SGE – Sistema de Gestão Estratégica.

<sup>60</sup> AFEM – Auxílios Financeiros de Emendas de Mandato, mais conhecidas por emendas parlamentares.

<b>Território</b>	<b>Projetos (Números)</b>	<b>Valor total do Projetos</b>	<b>Valor Total MDA</b>	<b>Percentual dos Recursos MDA</b>
<b>Cantuquiriguaçu</b>	134	17.742.552,15	15.791.047,12	29,5
<b>Paraná Centro</b>	77	8.324.142,37	7.169.173,78	13,3
<b>Norte Pioneiro</b>	23	3.779.526,80	3.433.530,00	6,50
<b>Vale do Ribeira</b>	16	3.232.192,11	3.012.738,12	5,62
<b>Sudoeste</b>	210	21.407.529,29	18.640.818,19	34,7
<b>Centro Sul</b>	38	4.502.261,32	3.482.029,08	6,49
<b>Caminhos do Tibagi</b>	19	2.441.076,44	2.064.437,08	3,89
<b>Total</b>	<b>517</b>	<b>61.429.280,48</b>	<b>53.593.773,37</b>	<b>100</b>

QUADRO 19 – RECURSOS E PROJETOS APROVADOS PELO PROGRAMA PARA OS TERRITÓRIOS PARANAENSES  
 FONTE: SGE (2011).

A Política de Desenvolvimento Territorial foi implantada oficialmente no Território Paraná Centro pelo MDA/SDT, em 2003, e em 2008 passou para Território da Cidadania. A seguir, apresentaremos os dados que compõem a história da formação do Território Paraná Centro, iniciando com a descrição das ações iniciais da extensão rural para o desenvolvimento regional. Depois, relataremos a implantação do Território pelo MDA, até a transformação em Território da Cidadania, em 2008.

### 3.1.1 A EMATER e a indução de criação de “regiões” e “Territórios” para o desenvolvimento

A extensão rural do Estado do Paraná, através da EMATER-PR (Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural do Paraná), durante os anos 1990, mais especificamente de 1994 a 1997, de acordo com Favaro, Almeida e Fukner (2011), atuou com ênfase nos planos municipais de desenvolvimento rural. Neste período, os planos apresentaram três características que os diferenciaram dos modelos anteriores, e que foram importantes para a conformação dos territórios rurais implantados atualmente.

A primeira inovação foi o abandono dos planos unilaterais, elaborados exclusivamente pelo técnico/extensionista rural da EMATER, que ocorreu concomitantemente com a adoção de planos de desenvolvimento participativos. Nestes, passam a atuar as instituições vinculadas ao rural local<sup>61</sup>, que já se organizavam através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, constituídos para apoiar o gerenciamento de programas de governo. A segunda inovação acontece em função da evolução dos conceitos

<sup>61</sup> Prefeitura Municipal, Cooperativa Agropecuária, Sindicato Patronal Rural e Sindicato dos Trabalhadores Rurais foram as instituições que mais participaram nesta fase.



de desenvolvimento, no mesmo período em que a extensão rural começa a sentir os efeitos da redução significativa do número de extensionistas rurais, ocasionada pela ausência de contratações. Assim, de um lado, a EMATER, com quantidade cada vez menor de profissionais no campo e, de outro lado, uma evolução conceitual que, com novos termos davam novos rumos às ações dos extensionistas, como o “trabalho em parceria”, a “participação dos atores”, e “evolução do desenvolvimento agrícola para o desenvolvimento rural”. Neste cenário, surgem os projetos do “novo rural”, de caráter interdisciplinar e interinstitucional. Favaro, Almeida e Fukner (2011) apontam que a metodologia de atuação em diagnóstico regional é estabelecida pela EMATER-PR em 2000, com a publicação “Cenários do Norte Pioneiro do Paraná”, que foi fortemente influenciada pelo método de diagnóstico dos assentamentos rurais<sup>62</sup>, utilizada pelo INCRA no Estado do Paraná.

Esta ação mais articulada da extensão rural no Paraná criou condições para a apresentação do Projeto de API (Área de Programação Integrada), base do trabalho de desenvolvimento territorial no Paraná. O modo como a EMATER conceituou este projeto vincula áreas geográficas com o desenvolvimento. Conforme Almeida (2003, p.01),

Trata-se de uma base territorial (área), composta por alguns municípios com características semelhantes, com o objetivo de somar os esforços e potencialidades (integrar) locais para a obtenção de melhores e maiores resultados a partir de um trabalho planejado (programação).

A EMATER do Paraná reorganizou toda a sua atuação no Estado com base na nova configuração de API, que tinha como referência o “raio de ação ou os círculos que limitam os mundos dos agricultores familiares”. Neste contexto, os trabalhos de extensão rural foram pensados em 67 API's, como áreas que contemplavam em torno de 5 ou 6 municípios, que passaram a programar as ações em conjunto. Posteriormente, na evolução da proposta, as API's foram transformadas em ADI's (Área de Desenvolvimento Integrado), entretanto, apenas uma parte da extensão rural oficial estava preparada tecnicamente e administrativamente para esta evolução. Neste contexto, as áreas que persistiram na programação conjunta e integrada evoluíram para a proposta de desenvolvimento territorial.

Esta nova metodologia de trabalho trouxe à tona novos elementos que desempenharam papéis relevantes no surgimento e evolução dos territórios. Surgia o articulador da API, extensionista rural que foi capacitado para melhor aplicar os conceitos de

---

<sup>62</sup> Esta metodologia para elaboração dos diagnósticos de determinadas áreas de trabalho, como API's, microbacias hidrográficas, regiões e territórios valoriza informações que vão para além do agrícola, como cultura e história local, recursos naturais, sociedade, informações agrárias e político-econômicas, oferecendo, deste modo, informações conjunturais sobre a região estudada.

desenvolvimento rural, como também, a Ação Integrada entre as prefeituras municipais, que intensificaram relações de autoajuda. Como exemplo, podemos citar a constituição de patrulha mecanizada para atender os municípios da API, através da junção das máquinas existentes em cada prefeitura. A proposta, de certa forma, teve avaliação negativa tanto por parte dos extensionistas como por parte dos agricultores, que alegaram que a forma implementada através das API's não satisfazia às necessidades dos agricultores em relação à assistência técnica, assim como as prefeituras também não estavam preparadas tecnicamente e administrativamente para o engajamento do projeto.

### 3.1.2 O nascimento do Território Paraná Centro

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, o termo “Desenvolvimento Territorial” não tinha muita relevância. No lugar dele, muito se falava em “Desenvolvimento Regional”. A proposta de desenvolvimento regional do Paraná Centro, de acordo com o extensionista José Idílio Machado dos Santos<sup>63</sup>, nasceu por iniciativa da EMATER – (regional de Ivaiporã), com o apoio do escritório central, nos anos de 1998/1999, quando foi realizado um trabalho de diagnóstico em todos os municípios da região administrativa da EMATER de Ivaiporã, coordenado pelo gerente estadual de agricultura familiar, Benedito Luiz de Almeida.

Após este diagnóstico, que mostrava a fragilidade dos municípios da região, principalmente os do entorno de Pitanga (Pitanga, Cândido de Abreu, Nova Tebas, Manoel Ribas, Boa Ventura de São Roque, Mato Rico e Santa Maria do Oeste), surgiu o primeiro “desenho” (Mapa 13) da proposta da região onde se começa a pensar sobre o desenvolvimento, pois na opinião dos extensionistas, isoladamente, estes municípios não resolveriam seus problemas estruturais. Esta proposta inicial de sete municípios, para José Idílio, foi ampliada por sugestão de outro gerente estadual da EMATER, Diniz Dias Doliveira<sup>64</sup>, que ocupou a função de gerente regional de Guarapuava no período 1997/2001.

Esta segunda proposta teve a inserção dos municípios de Campina do Simão, Goioxim, Laranjal, Marquinho e Palmital – da região administrativa de Guarapuava – e também a inserção dos municípios de Iretama, Altamira, Nova Cantu e Roncador – da região administrativa da EMATER de Campo Mourão. Esta proposta foi negociada e aceita pela AMOCENTRO – Associação dos Municípios do Centro do Paraná. Estes municípios, em

---

<sup>63</sup> Entrevista em dia 06/05/2011.

<sup>64</sup> Entrevista em 26/04/2011.

princípio, tinham uma realidade semelhante em termos de população rural. Como critério, foi utilizado o IDH<sup>65</sup>, que, na época, havia sido recentemente divulgado e mostrava este recorte de região como uma das detentoras dos piores índices do Estado.

Esta proposta também vinha ao encontro a uma insatisfação das lideranças políticas da AMOCENTRO, já que esta região, durante a gestão do Governador Jaime Lerner (1995/2002), tinha ficado fora da proposta de desenvolvimento do Governo Estadual do chamada “Anel de Integração” (Mapa 13), que tinha como objetivo irradiar o desenvolvimento para todas as regiões. O anel era composto por um complexo de estradas estaduais e federais de 2.335 km, que integrariam os principais municípios do Estado, em conjunto com a iniciativa privada (rodovias pedagiadas).



MAPA 13 – “ANEL DE INTEGRAÇÃO” DEMONSTRANDO O ISOLAMENTO DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO

Organização: Favaro (2011). Elaboração: Elizandro Fiuza Aquino (2011).

Outro motivo que colaborou com a determinação do encaminhamento de uma proposta de desenvolvimento regional foi a iniciativa de um grupo de extensionistas/técnicos da vizinha região de Cantuquiriguaçu. Com sede no município de Laranjeiras do Sul, coordenada pela associação dos municípios da região e pelo IAPAR (Instituto Agrônomo do

<sup>65</sup> IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

Paraná), tendo apoio da EMATER, construiu-se uma proposta de desenvolvimento regional envolvendo 20 municípios (DRESSLER E FAVARO, 2004).

O processo de construção da proposta de Desenvolvimento Regional do Paraná Centro teve um impulso em 2001, com a presença de um extensionista da EMATER, Aparecido Passareli<sup>66</sup>, que foi convocado com exclusividade pelo escritório central para desenvolver um processo de diagnóstico nos municípios da região, permanecendo locado no município de Pitanga por um período aproximado de um ano. Ele também contou com o apoio da pedagoga Roseli Putner<sup>67</sup>, funcionária da Prefeitura de Pitanga na Secretaria Municipal de Comércio e Turismo, que foi convidada pelo prefeito municipal, na época presidente da AMOCENTRO, para ajudar neste trabalho.

De acordo com Aparecido Passareli, os trabalhos foram iniciados no final do ano de 2001, com uma metodologia proposta pelos extensionistas estaduais da EMATER, Benedito Luiz de Almeida<sup>68</sup> e Diniz Dias Doliveira, que tinham função de gerentes estaduais. O trabalho iniciou-se com os estudos dos planos municipais de desenvolvimento realizados pela EMATER, pelos dados estatísticos da região sobre agricultura, saúde, educação e comércio, além de pesquisas com os serviços e políticas públicas estaduais e federais, que chegavam aos municípios da região. Outro trabalho executado pelo extensionista foi o contato com o poder público municipal, procurando expor a intenção de, conjuntamente, elaborar um plano de desenvolvimento que envolvesse os municípios do centro do Estado. Também realizou uma sondagem de opinião junto aos comerciantes sobre os cenários que se desenhavam para o futuro, nos aspectos econômicos, na questão do êxodo e do crescimento da cidade e região.

Passareli relata que teve total apoio dos extensionistas da EMATER da unidade central, nas unidades regionais, teve também o apoio da unidade de Ivaiporã. No entanto, encontrou dificuldades nas unidades regionais de Guarapuava e de Campo Mourão, que mostraram pouco envolvimento na proposta. Quanto à participação dos extensionistas municipais, dois fatores contribuíram: um foi o estímulo e o envolvimento da estrutura regional e o outro foi o envolvimento individual de cada extensionista, variando de local para local. Para Ademar Dresller<sup>69</sup>, chefe do escritório regional da EMATER de Guarapuava, naquele período, quando foi questionado sobre o seu envolvimento no processo, relatou que a

---

<sup>66</sup> Entrevista em 25/04/2011.

<sup>67</sup> Entrevista em 05/05/2011.

<sup>68</sup> Entrevista em 27/04/2011.

<sup>69</sup> Entrevista em 26/04/2011.

difficuldade maior foi que “faltou, por parte do escritório central, uma estratégia de envolvimento e motivação das equipes regionais de Guarapuava e Campo Mourão na construção e execução da ideia”. Além disso, indica que não houve nenhuma reunião com as três regionais e nem com as locais para discutirem o assunto.

Quanto ao envolvimento dos Conselhos de Desenvolvimento Rural, Passareli (2002) relata que os mesmos estavam desarticulados e desmotivados e se reuniam apenas para decisões já tomadas pelo poder municipal. Quanto aos secretários municipais da agricultura, ele descreve que os mesmos, sendo de pequenos municípios, tinham uma estrutura de secretaria muito pequena e sem condições de apoiar no processo, além de muitos serem, ao mesmo tempo, secretários e presidentes do conselho de desenvolvimento rural, inviabilizando a proposta.

Passareli fala também que, a partir de um período, ele teve o apoio do DESER (Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais), que disponibilizou o técnico Sidemar Pressoto Nunes para ajudar na metodologia de construção do plano. Roseli Pitner descreve que no período da construção do processo, houve várias atividades regionais promovidas pela Secretaria de Comércio e Turismo, todas elas sediadas no município de Pitanga e contando com o apoio da EMATER, articulação realizada através de Passareli. Entre as atividades realizadas pela secretaria estavam as moto-trilhas ou o Encontro Regional de Bovinocultura de Leite. Em abril de 2002, Passareli entregou o “Projeto de Desenvolvimento Rural Centro do Paraná” para a EMATER e AMOCENTRO contendo dados e informações sobre a situação dos municípios da região.

Em maio de 2002, Lima e Santos (2004) apontam que o extensionista Aparecido Passareli apresentou o projeto num encontro com lideranças e extensionistas da EMATER dos 17 municípios; no mesmo momento, também foi apresentada a história da colonização da região central pelo historiador pitanguense Clemente Gaioski. Ainda neste encontro, os autores concluíram que deveria ser realizado um encontro mais abrangente, surgindo então a ideia de criar o Fórum de Desenvolvimento Regional, com representantes dos 17 municípios configurados como região: Altamira do Paraná, Boa Ventura do São roque, Cândido de Abreu, Campina do Simão, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Mato Rico, Nova Cantu, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Rio Branco do Ivaí, Santa Maria do Oeste e Turvo. Da configuração proposta para o estudo, saíram do grupo os municípios de Goioxim e Marquinho, que passaram para o Território Cantuquiriguaçu, e houve a entrada de Rio Branco e Rosário do Ivaí, para conformar o Paraná Centro.

Este encontro aconteceu em forma de seminário e foi marcado para o dia 10 de julho de 2002, contando com a participação de mais de 500 pessoas, entre elas representantes dos 17 municípios de diversos segmentos. Passareli ressalta que o seminário foi realizado em 2002, véspera da eleição para presidente da república, governador de estado, senadores e deputados e, na ocasião, houve a presença do candidato a governador Roberto Requião e também do candidato a senador Osmar Dias, bem como de alguns candidatos a deputados. A presença destes animou a fala dos prefeitos e de outras autoridades.

A abertura do evento prolongou-se até o meio dia, prejudicando toda a parte técnica planejada. Em seguida o evento foi dividido em câmaras setoriais, conforme contam Lima e Santos (2004), baseadas nas questões constadas no projeto e, após isso, foram formados nove grupos de trabalho sobre os temas: alternativa de geração de renda; educação e cultura; saúde e saneamento; comércio, indústria e turismo; a questão fundiária; a mulher e o jovem do Paraná Centro; a influência da infraestrutura no desenvolvimento, com ênfase para estradas e comunicações; diretrizes para o desenvolvimento sustentável, econômico social; e ambiente, envolvimento e comprometimento político. O fórum teve a presidência, pelo período de 2002 a 2008, do extensionista da EMATER Richard Golba<sup>70</sup>. Os grupos de trabalhos tiveram uma atuação muito diferenciada; alguns, foram muito atuantes, como os de educação, saúde, infraestrutura, comércio, indústria e turismo, enquanto outros tiveram poucas reuniões, dispersando-se pelas dificuldades de unificação.

De acordo com Richard Golba, no final de 2002, o secretário da agricultura de Pitanga, Luiz Carlos Zampiere – suinocultor e proprietário de uma pequena agroindústria de derivados de suínos – apresentou uma proposta de construção de um abatedouro de suínos. Esta proposta foi incrementada, de acordo com Luiz Carlos de Lima, de “olho” em um recurso oferecido pelo PRONAF – Infraestrutura, que iniciava uma experiência de apoiar investimentos regionais que até então eram apoiados exclusivamente em nível de municípios. Estes investimentos eram considerados a fundo perdido por parte do governo federal, porém, havia a contrapartida por parte das prefeituras envolvidas. Esta proposta teve o apoio técnico do extensionista da EMATER Central, Remi José Sterzeleck<sup>71</sup>, que na época coordenava um projeto estadual chamado PROMISUL<sup>72</sup> (Programa Milho Suíno para a região Centro Sul do Estado).

---

<sup>70</sup> Entrevista em 26/05/2011.

<sup>71</sup> Entrevista em 26/05/2011.

<sup>72</sup> Programa de Milho-Suíno para o Centro-Sul. Com a parceria entre a EMATER e prefeituras, o Programa envolvia técnicos do Sistema Estadual de Agricultura e agricultores familiares que cultivavam milho. Para

A proposta de construção do frigorífico, a princípio, teve a aceitação de 13 prefeitos da região e seria encaminhada em forma de consórcio. Essa proposta, como primeiro desafio de encaminhamento em conjunto, encontrou muitos conflitos e resistências: o primeiro foi por parte dos prefeitos em relação à localização do investimento, que em princípio estava direcionado ao município de Pitanga; a segunda resistência foi por parte das organizações de agricultores familiares, entre elas a Fundação RURECO, a CRESOL – Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária, e o IAF – Instituto Agroflorestal Bernardo Hakvoort, que não viam na suinocultura comercial uma perspectiva econômica para a agricultura familiar. Também entendiam que a proposta era muito voltada para interesses pessoais por parte do secretário da agricultura de Pitanga, alegando ainda que os sujeitos do PRONAF, ou seja, os agricultores familiares, não tinham sido envolvidos na sua construção, nem mesmo tinham participado ou discutido com eles. A proposta foi encaminhada mesmo assim, mantendo como sede o município de Pitanga, mas teve que ser refeita várias vezes por problemas econômicos, administrativos, de gestão, técnicos e legais ligados à inspeção de produtos de origem animal, além de problemas ambientais. Até o dia de hoje (31 de dezembro de 2013), ainda não está em funcionamento.

Em 2002, buscando a capacitação das pessoas envolvidas nas propostas de desenvolvimento, a EMATER, juntamente com o MDA, articulou o “Curso de Desenvolvimento Local Sustentável e Agricultura Familiar”, promovido pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), pela Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA) e pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, e organizado pela EMATER-PR, Fundação Terra e UNICENTRO (Universidade Estadual do Centro-Oeste), contando com o apoio do DESER (Departamento de Estudos Sócio-Econômico Rurais), do IAPAR (Instituto Agrônomo do Paraná) e do IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social). O curso contou com 40 participantes de todo o estado, sendo 11 da região Paraná Centro. Participaram do curso alguns técnicos da EMATER, membros de organizações não governamentais e de prefeituras municipais, além de secretários municipais de agricultura e líderes rurais. O processo de seleção teve como critério a atuação nos trabalhos de desenvolvimento rural em municípios com concentração de agricultura familiar. Envolveu

---

participar do programa, o produtor precisa ser agricultor familiar e produzir 400 a 800 sacas de milho por ano, com a proposta de “transformar” 400 sacos de milho em 120 suínos. Com a “transformação” do grão de milho em carne de suíno, os produtores da região tenderiam a não vender mais o milho no mercado. A produção seria usada exclusivamente para alimentar os animais.

248 horas teóricas e 242 horas de trabalho de campo e contou com a participação de 12 professores de várias instituições do país. Entre eles estavam Zander Navarro, Sergio Schneider, Alfio Branderburg e Ribamar Furtado (CAMARGO; CAMARGO FILHO E FAVARO, 2004).

Em 09 de setembro de 2003, foi instalado, em Curitiba, por determinação do MDA e dentro das estratégias da Política de Desenvolvimento territorial o CEDRAF (Conselho de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar). A reunião de instalação continha a seguinte pauta:

Abertura e instalação do CEDRAF pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Paraná, Roberto Requião; palestra sobre Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e o Papel do CEDRAF no Desenvolvimento Rural, a ser proferida pelo Secretário de Estado da Agricultura e do Abastecimento, Orlando Pessuti; palestra sobre Políticas Federais para a Agricultura Familiar na Abordagem do Desenvolvimento Territorial, pelo Secretário Nacional de Desenvolvimento Territorial, Humberto de Oliveira; Encaminhamentos e deliberações do CEDRAF; apresentação dos conselheiros; **seleção de territórios paranaenses**; eleição de secretário ou secretária executiva do conselho; - Elaboração de Regimento Interno; - câmaras técnicas; assuntos gerais (CEDRAF, 2003, grifo nosso).

Na ocasião, foi apresentada a proposta de territórios que viriam a compor o Programa Federal de Territórios Rurais, coordenado pelo SDT/MDA:

PROPOSTA DE SELEÇÃO DE TERRITÓRIOS PARANENSES: O Conselheiro Reni Antonio Denardi apresentou o material preparado pelo DEAGRO (Departamento de Desenvolvimento Agropecuário da SEAB) com informações sobre os quatro territórios sugeridos para o início do trabalho conjunto entre o Governo do Paraná e o Governo Federal para a deliberação dos conselheiros (...). Reni esclareceu que o processo de seleção foi iniciado com consultas a entidades representativas dos agricultores familiares e órgãos públicos estaduais, através de equipe da SEAB e do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). Apresentou em seguida os territórios e pré-territórios estudados: Iniciou com o Vale do Rio Ribeira, o qual deve ser trabalhado em conjunto com a região paulista de mesmo nome. Apresentou o Território do Paraná Centro, tendo como referência o município de Pitanga. O terceiro território apresentado foi Cantuquiriguaçu e o quarto foi o Território da Fronteira, localizado no Sudoeste do Paraná. Apresentou ainda o Mapa da Pobreza do Paraná, destacando que os territórios propostos para seleção coincidem com as regiões carentes do estado e com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (CEDRAF, 2003).

Após apresentação, foi realizada a votação para a eleição dos primeiros quatro territórios do Paraná a comporem o Programa. Foram selecionados e aprovados os territórios Vale do Ribeira, Cantuquiriguaçu, Fronteira<sup>73</sup> e Paraná Centro. Os municípios componentes do Território Paraná Centro, aprovados na ocasião num total de 17, foram os seguintes: Altamira do Paraná, Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Cândido de Abreu,

<sup>73</sup> Território Fronteira – nome inicial do Território do Sudoeste; na ocasião era composto por 17 municípios do entorno de Francisco Beltrão.



Guarapuava, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Mato Rico, Nova Cantu, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Roncador, Rosário do Ivaí, Santa Maria do Oeste e Turvo.

Como articulador do Território Paraná Centro, foi contratado pelo MDA, em 2004, Luiz Carlos de Lima, que estava concluindo o curso de especialização em Desenvolvimento Local Sustentável e Agricultura Familiar, promovido pelo IICA/SAF/MDA. Em 2006, elaborou-se o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), em um trabalho conjunto entre o gestor do Território, a AMOCENTRO, a EMATER, as prefeituras municipais e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA. Como parte da metodologia para a construção do plano do Território, ele foi dividido em quatro microrregiões para a realização de oficinas de construção.

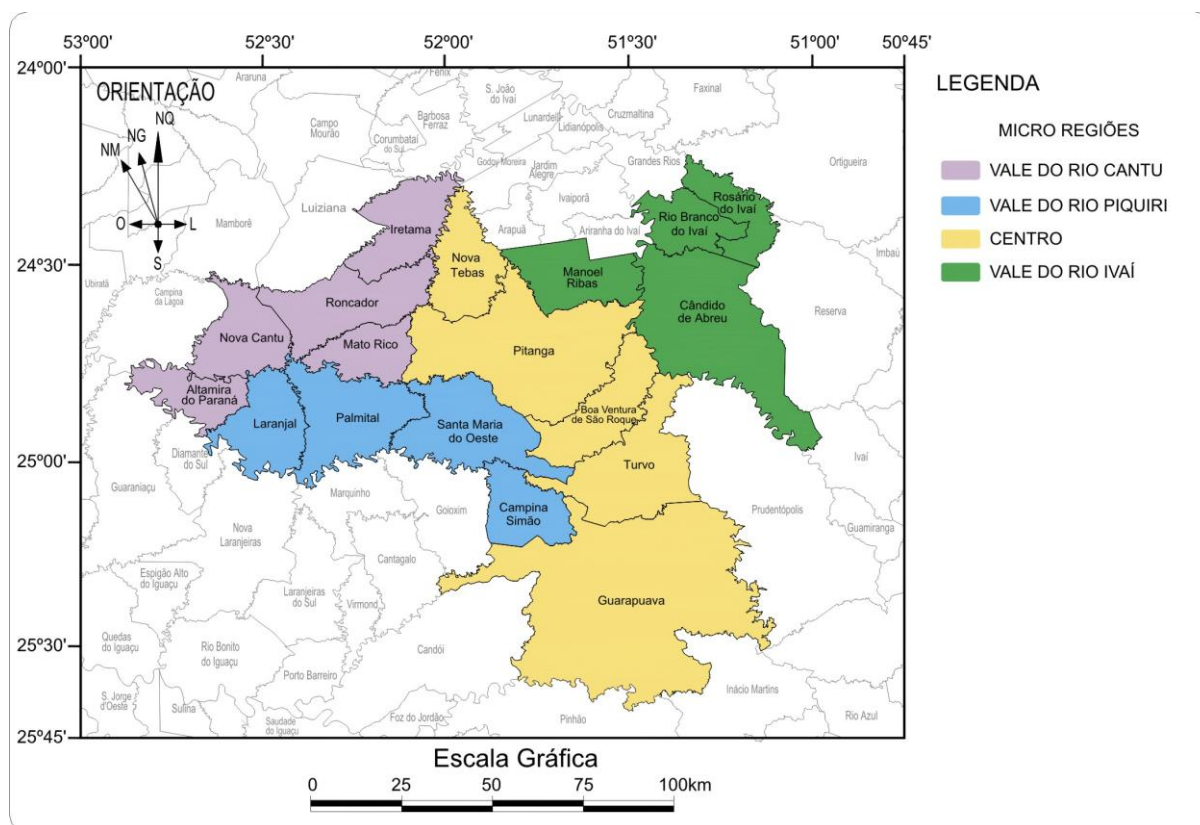
As microrregiões ficaram assim constituídas, como pode-se observar no Mapa 14 (p.172): microrregião centro (Boa Ventura do São Roque, Nova Tebas, Pitanga e Turvo); microrregião Vale do Rio Piquiri (Campina do Simão, Laranjal, Palmital e Santa Maria do Oeste); microrregião Vale do Rio Cantu (Altamira do Paraná, Iretama, Mato Rico, Nova Cantu e Roncador); e microrregião Vale do Rio Ivaí (Cândido de Abreu, Manoel Ribas, Rio Branco do Ivaí e Rosário do Ivaí).

O processo contou com a participação de lideranças municipais, das áreas urbana e rural e dos setores público e privado.

No início de 2008, Luiz Carlos de Lima deixou a articulação do Território para assumir a Secretaria de Meio Ambiente do município de Pitanga, deixando a cadeira de articulador territorial vaga, até o ano de 2010. Neste intervalo houve muitas discussões/indicações/interferências da classe política sobre o nome de um novo articulador, o que impediu a sua contratação. Depois de muito debate e espera de mais de dois anos, o nome indicado para assumir foi o de Nilson Padilha<sup>74</sup>, especialista em Desenvolvimento Local Sustentável e Agricultura Familiar pela UNICENTRO, servidor público municipal do município de Mato Rico e prefeito municipal do município de Mato Rico, gestão 2005/2008.

---

<sup>74</sup> Entrevista em 07/07/2011.



MAPA 14 – DIVISÃO DO TERRITÓRIO POR MICRORREGIÕES  
Organização: Favaro (2011). Elaboração: Elizandro Fiuza Aquino (2011).

Em 05 de junho de 2008, de acordo com a ata da reunião ordinária do Fórum de Desenvolvimento territorial (p.60), começou a discussão pelo Conselho Gestor do Território Paraná Centro, sobre a participação do Território no Programa “Territórios da Cidadania”. Como parte do encaminhamento do processo, foi solicitada a mobilização da classe política regional em prol da inclusão do Território no programa.

Em 25 de Agosto de 2008, o CEDRAF aprovou a inclusão dos territórios Paraná Centro e Norte Pioneiro para fazerem parte do Programa Federal “Territórios da Cidadania”. Em 17 de setembro de 2008, o Fórum de Desenvolvimento Territorial do Paraná Centro recebeu a presença do Diretor Geral da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, Herlon Goelzer de Almeida, e do Engenheiro Agrônomo Luiz Carlos Teixeira Lopes – Gerente Técnico da UGP<sup>75</sup>, para apresentar o Projeto de Inclusão Social e Desenvolvimento Rural Sustentável. O referido projeto estava sendo construído pela iniciativa do Governo do Estado do Paraná, através da SEPCG<sup>76</sup> e SEAB, e tinha como foco 127 municípios do chamado “Centro Expandido”, dividido em 8 territórios. Esta proposta visava a contratação de um

<sup>75</sup> UGP – Unidade de Gerenciamento de Projetos da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado do Paraná.

<sup>76</sup> SEPCG – Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral.

empréstimo internacional através do Banco Mundial. Dentro desta proposta de Estado, o “Território Rural Paraná Centro” estava incluído e tinha como base o desenho de composição aprovado pelo MDA. No entanto, o projeto incluiu também o município de Guarapuava, além de transferir os municípios de Rio Branco do Ivaí e Rosário do Ivaí para o Território Vale do Ivaí (ATA FÓRUM TERRITORIAL PARANÁ CENTRO, 2008).

Em 28 de novembro de 2008, a proposta do Território da Cidadania Paraná Centro é lançada oficialmente em um encontro no município de Pitanga, com a presença de lideranças do Território e do Secretário do Estado da Agricultura – Valter Bianchini.

Em 04 de Dezembro de 2008, foi discutida pelo Fórum de Desenvolvimento Territorial, a inclusão do município de Guarapuava. Esta proposta foi defendida pelo Gerente Técnico da UGP-SEAB, Luis Carlos Teixeira Lopes, o qual argumentava que a inclusão do município iria fortalecer o Território e vinha ao encontro de outro projeto do Governo do Estado do Paraná, de Inclusão Social, que já contava com a participação do município. Tal discussão sempre foi polêmica dentro do fórum e, desde seu início, boa parte dos dirigentes do Conselho Gestor se posicionou contra, argumentando que com a inclusão de Guarapuava, a realidade do Território seria “mascarada” nos índices de população rural e de desenvolvimento. E que ela não se enquadrava nos critérios estabelecidos pelo SDT/MDA de municípios com até 50.000 habitantes. Havia também certo temor pelo fato de ser um município pólo, que poderia vir a atrair todos os investimentos, justificados pela sua capacidade econômica, política e pelo poder de organização tanto civil quanto público que, de acordo com Brandão (2007), conforme veremos no capítulo 4, exerceria o papel polarizador.

Um dos anseios das lideranças seria que o município de Pitanga fosse o escolhido, visto que é o centro mais próximo dos municípios que fazem parte do Território. Além disso, hoje, Guarapuava já tem as regionais administrativas do Estado de saúde, da agricultura, a EMATER e outras.

Os que defendiam a inclusão de Guarapuava alegavam que o município poderia contribuir com serviços e com o centro de consumo, além de afirmar que já havia, em outros territórios, a inclusão de grandes centros. De acordo com os dirigentes do Conselho gestor e com a ata (de 04/12/2008, p.65), “o território ficou de discutir melhor a proposta e fazer uma reunião com lideranças de Guarapuava para depois tomar uma decisão”. Para Roseli Putner, “foi uma grande surpresa quando, no início de 2009, receberam um enorme *folder* descrevendo o Território da Cidadania do Paraná Centro, no qual Guarapuava já estava incluída, perfazendo um total de 18 municípios, causando certa indignação”. No Mapa 15 observamos a Evolução da Proposta de Território no Paraná Centro.



A polêmica está vigente até o presente momento. Em reunião, realizada em março de 2011, pelo Conselho Gestor – presidido pela Prefeita Heloísa Jensen, do município de Nova Tebas – foi resolvido excluir o município de Guarapuava do processo de qualificação do PTDRS –, que foi desenvolvido com a assessoria da Fundação RURECO. Esta decisão teve o apoio da maioria dos prefeitos do Território.

No próximo subcapítulo, apresentaremos o processo de gestão social desenvolvido no Território, no período 2003-2011 um dos focos principais de nosso objetivo que é analisar os mecanismos de intervenção e atuação participativa da população local como também especificamente o papel das instituições do Estado e civis nesse processo de desenvolvimento.

### 3.2 GESTÃO SOCIAL: PARTICIPAÇÃO CONSTRANGIDA DOS ATORES NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO

A gestão social da Política de Desenvolvimento Territorial tem como eixo central de operacionalização as institucionalidades territoriais, também chamadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário de “novas institucionalidades”. Estas podem ser definidas como espaços (fóruns, conselhos, comissões, comitês, consórcios, articulações e arranjos institucionais diversos) de expressão, discussão, deliberação e gestão que congregam a diversidade de atores sociais, voltados para a gestão social da política de desenvolvimento. Para melhor analisar a gestão social, com ênfase na participação dos atores territoriais, optou-se por abordar os seguintes componentes desta institucionalidade: a) o Fórum de Desenvolvimento Territorial, a partir da sua composição e da formação dos conselhos gestores; b) a participação dos atores no Conselho e nas atividades do Território, com ênfase na qualificação do PTDRS 2011; e c) o papel das instituições no processo de desenvolvimento territorial.

#### 3.2.1 O Fórum de Desenvolvimento Territorial: composição e formação dos conselhos e órgão gestores

O Fórum de Desenvolvimento Regional do Paraná Centro foi constituído em 2002, e teve como primeiro presidente o extensionista da EMATER, Richard Golba, ex-prefeito do município de Cândido de Abreu. Além do cargo de presidência, ele também ocupou simultaneamente a função de articulador do processo de desenvolvimento regional. A composição inicial do fórum foi formada pelos coordenadores dos nove grupos de trabalho,

distribuídos da seguinte forma: 1) alternativa de geração de renda; 2) educação e cultura; 3) saúde e saneamento; 4) comércio, indústria e turismo; 5) questão fundiária; 6) a mulher e o jovem do Paraná Centro; 7) a influência da infraestrutura no desenvolvimento, com ênfase para estradas e comunicações; 8) diretrizes para o desenvolvimento sustentável, econômico e social; e 9) ambiente, envolvimento e comprometimento político.

De acordo com o ex- articulador do Território Paraná Centro, Luis Carlos de Lima<sup>79</sup>, como já foi visto anteriormente os grupos de trabalho tiveram uma atuação muito diferenciada quanto à sua efetividade, pois enquanto alguns foram muito atuantes (como o GT de educação e cultura, saúde e saneamento, infraestrutura comércio, indústria e turismo), outros tiveram poucas reuniões, dispersando-se ou integrando-se em outros grupos.

Em 2003, o processo que era chamado de “Desenvolvimento Regional do Paraná Centro”, transformou-se em “Território de Desenvolvimento Rural Sustentável Paraná Centro”. Com essa transformação foi criado o Fórum de Desenvolvimento Territorial, então composto de 12 (doze) instituições, que conforme indicado no PTDRS (2006), ficariam responsáveis pela organização e pela gestão do Território. O grupo gestor teve uma composição paritária, sendo seis representantes da sociedade civil e seis representantes dos poderes públicos estaduais e municipais.

A escolha das entidades foi feita pelos membros participantes do fórum anterior e na presidência permaneceu Richard Golba. O mesmo foi eleito novamente prefeito de Cândido de Abreu em 2004 e continuou ocupando a presidência do fórum até 2008. Observa-se, na composição do grupo gestor do Território, um direcionamento para entidades do setor da agricultura, principalmente no que se refere às entidades que representam a sociedade civil (Quadro 20). Em 2004, Luiz Carlos de Lima é contratado pelo MDA e assume a função de articulador territorial, com o fim de assessorá-lo.

Para Lima<sup>80</sup> (2011), boa parte dos representantes titulares das entidades tinha residência no município de Pitanga, motivo pelo qual evitaria deslocamentos de outros municípios, o que facilitava a presença e diminuía os custos em dias de reuniões. Esta composição, se por um lado ajudava no comparecimento dos representantes nas reuniões, por outro diminuía a representação de outros municípios no Conselho.

---

<sup>79</sup> Entrevista realizada dia 20/04/2011.

<sup>80</sup> Entrevista realizada em 20/04/2011.

REPRESENTANTES DO ESTADO	REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL
Associação dos Municípios do Centro do Paraná – AMOCENTRO	Cooperativa de Crédito com Interação Solidária – CRESOL
Associação dos Vereadores do Centro do Paraná – AVERCENTRO	Fundação para o Desenvolvimento Econômico da Região Centro-Oeste do Paraná – RURECO
Instituto Paranaense de Assistência Técnica – EMATER	Instituto Agroflorestral Bernardo Hakvoot-IAF/Comissão Pastoral da Terra/CPT
Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária – SETS	Conselho de Desenvolvimento Rural CMDR
Núcleo Regional da Educação – NRE	Sindicato de Trabalhadores Rurais – STR
Secretaria Municipal da Agricultura – SMAB's	Pastoral da Criança

QUADRO 20 – ENTIDADES QUE COMPÕEM O FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO (2003-2009)

FONTE: PTDRS (2006).

Neste período, como consta no PTDRS (2006), o Conselho Gestor do Território contava com 8 câmaras temáticas, assim constituídas: 1) Segurança Alimentar; 2) ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural); 3) Suinocultura; 4) Regularização Fundiária; 5) Saúde; 6) Educação; 7) Gênero e Geração e; 8) Elaboração do PTDRS. Para Roseli Pittner<sup>81</sup> (membro do Conselho Gestor e também assessora do Território desde sua constituição) estas câmaras, como um todo, pouco se reuniram; algumas se fundiram em outras devido ao fato de que os membros de uma câmara também participavam de outras câmaras. Segundo o PTDRS (2011), essas câmaras tiveram mais efetiva atuação no ano de 2005. Em 2008, com a saída do articulador do Território e não havendo reposição imediata, essas câmaras foram totalmente desarticuladas. Um dos motivos da desarticulação, acrescenta Pittner (2011), foi a não aprovação de alguns projetos realizados por estas e que foram enviados ao CEDRAF.

Até 2011, o Fórum trabalhou sem seu regimento interno, porém, no período ressalta-se que houve várias tentativas para aprovar o regimento. No entanto, foram infrutíferas, devido ao desentendimento interno de questões, tais como o caráter do conselho (deliberativo, consultivo ou homologativo), a presidência e os seus membros participantes. O referido regimento só foi aprovado em 20 de setembro de 2011.

<sup>81</sup> Entrevista realizada em 24/05/2011

Para facilitar a análise de participação dos atores, leva-se em consideração a atual estrutura do colegiado territorial, ou seja, a composição feita a partir de março de 2009, com a passagem do Território para o programa “Territórios da Cidadania”. De acordo com Delgado e Leite (2011), foi estabelecido um tripé formado pelo Comitê Gestor Nacional, pelos Comitês de Articulação Estadual e pelos Colegiados Estaduais.

O Comitê Gestor Nacional seria formado por representantes de 22 ministérios, sendo a Coordenação-Geral executada pelo MDA. Este comitê teria por atribuição aprovar diretrizes, adotar medidas para execução do programa, avaliá-lo e definir novos Territórios. A coordenação é do MDA, mas a articulação seria feita pela Casa Civil e o monitoramento realizado pelo NEAD (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural). Os Comitês de Articulação Estadual são consultivos e propositivos, procurando articular os órgãos federais, estaduais e representações das prefeituras dos municípios envolvidos nos territórios. Também visam apoiar a organização e a mobilização dos colegiados, fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas nos Territórios, acompanhar a execução do programa, auxiliar na sua divulgação e apresentar sugestões de novos territórios e ações (DELGADO; LEITE, 2011). Os colegiados territoriais seriam compostos por representantes das três esferas de governo e da sociedade civil em cada território. De acordo com Reni Denardi<sup>82</sup>, o Colegiado de Articulação Estadual Paranaense do Programa de Territórios da Cidadania foi instalado em 2008. Desde então, tiveram seis reuniões, sendo a última em 08/03/2010. A memória dessas reuniões está na Delegacia Federal do MDA-PR que, por vezes, funcionou de secretaria executiva do Comitê, estando atualmente desativada. Em relação aos fóruns territoriais, cada Território seguiu o modelo adotado anteriormente pelos Territórios Rurais, fazendo apenas algumas adaptações.

Segundo o PTDRS (2011), a gestão do Território da Cidadania Paraná Centro, é composta por uma plenária, um grupo gestor, um núcleo diretivo, um núcleo técnico e por câmaras setoriais, como indicado na Figura 01.

---

<sup>82</sup> Entrevista realizada em 28/04/2011.



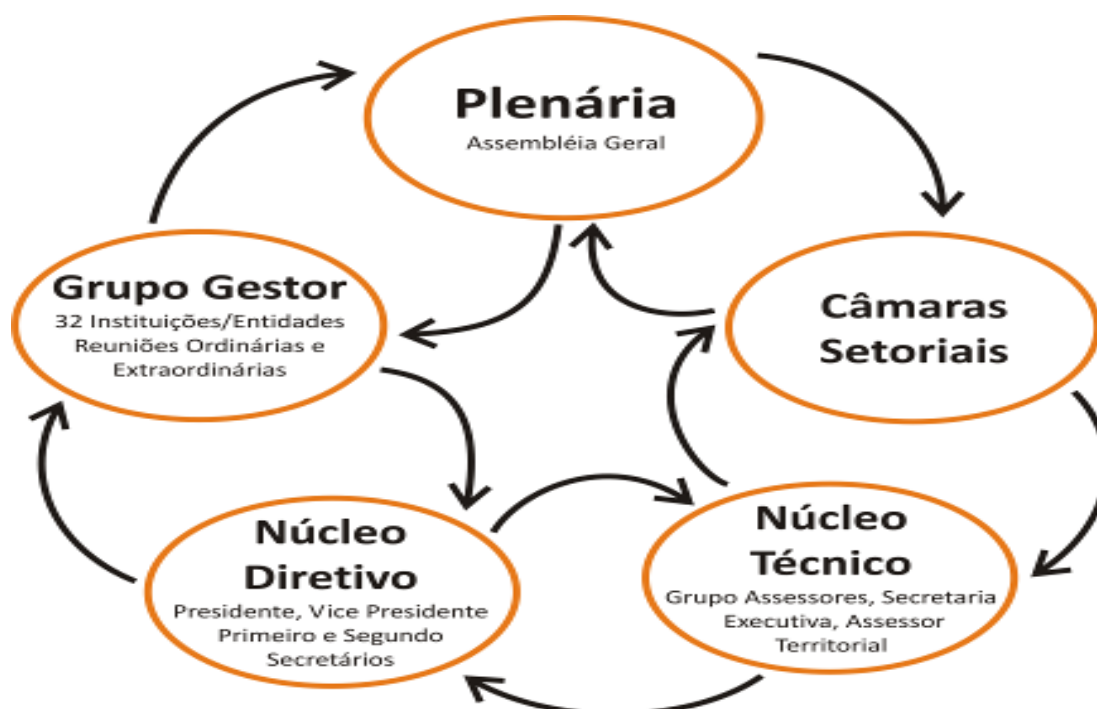


FIGURA 01 – SISTEMA DE GESTÃO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO  
FONTE: PTDRS (2011, p.02)

Na prática, no entanto, o Fórum de Desenvolvimento Territorial tem atuado de maneira distinta da ilustrada acima. Não houve, no período de seu funcionamento, nenhuma assembleia geral ou não há registros de que pelo menos tenha sido convocada sob esta denominação. As reuniões do núcleo diretivo do grupo gestor que têm sido realizadas mensalmente são feitas de forma ampliada, ou seja, os convites são estendidos às outras entidades, para além do grupo gestor. Nota-se, principalmente, uma presença muito forte dos secretários municipais de agricultura de vários municípios. Não há também, até o momento, a constituição do núcleo técnico. O grupo diretivo é composto pelo presidente, pelo vice-presidente e pelo assessor territorial, que faz o papel de secretário do fórum, visto que até o momento não foram escolhidos nem o primeiro e nem o segundo secretários, conforme consta na proposta de gestão descrita no PTDRS (2011).

As câmaras setoriais, que no PTDRS de 2006 eram oito, após 2009 passaram a ser cinco (Quadro 21). Como indica o PTDRS (2011), as câmaras setoriais ou temáticas são órgãos auxiliares ao grupo gestor, podendo ser permanentes ou provisórias, além de serem constituídas e aprovadas em reuniões do grupo gestor. No período de 2009 - 2011 essas câmaras estiveram desarticuladas, fazendo com que não entrassem em funcionamento ou que realizassem qualquer tipo de reunião neste período.

CÂMARAS SETORIAIS DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO
Agricultura, segurança alimentar, comercialização e agroindústria familiar
Educação e juventude
Saúde, gênero e geração
Meio ambiente e turismo
Infraestrutura

QUADRO 21 – CÂMARAS SETORIAIS DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO  
FONTE: PTDRS (2011).

Há, por parte de alguns conselheiros, críticas à forma de agrupamento dos temas dentro das câmaras temáticas, que devido a sua complexidade, torna difícil o trabalho em conjunto. Também é apontado como questão problemática por alguns atores entrevistados a ausência de temas importantes com a pobreza, a articulação política, os povos e comunidades tradicionais, emprego e renda, etc.. Esse fato é constatado na fala de Roseli Cordeiro Eurich<sup>83</sup>, pertencente à organização não governamental IAF – Instituto Agroflorestral, do município de Turvo.

A proposta das câmaras está muito embolada, misturaram muito, inclusive assuntos que, apesar de terem semelhança, como é o caso da educação com a juventude, a meu ver, a juventude tem que ser tratada separada, além da educação, que tem que ser vista no ponto de vista de como segurar este jovem no campo, como dar emprego a ele, lazer etc.

O grupo gestor, que até 2009 era composto por 12 instituições, passou a contar com 30 (trinta) sendo 15 (quinze) representantes dos poderes públicos e 15 (quinze) representantes da sociedade civil. Em junho de 2011, foi aprovada a participação de mais duas entidades, totalizando 32 instituições (Quadro 22). Essa inclusão se deu em virtude do pedido da Comunidade Quilombola Paiol de Telha reivindicar a sua participação, aproveitando-se na ocasião para incluir a Coordenadoria Especial da Mulher – CEM de Pitanga, como entidade governamental.

No Quadro 22 podemos observar uma paridade entre o poder público e a sociedade civil. Porém, observa-se também a ausência de representação de entidades que se conformam como sujeitos prioritários na Política de Desenvolvimento Territorial, que são: comunidades indígenas, assentados da reforma agrária comunidades faxinalenses e movimentos sociais,

<sup>83</sup> Entrevista realizada em 29/02/2012.

apesar de estes sujeitos serem considerados prioritários no regimento do Fórum Territorial de Desenvolvimento Rural do Território Paraná Centro (capítulo III §2). Para o vice-presidente do conselho gestor, Osvaldo Rachelle<sup>84</sup>, essa ausência se dá pelo fato de as organizações destes grupos não mostrarem interesse em participar. Conforme Osvaldo Rachelle, para a entidade participar, deve ser encaminhado um ofício ao fórum solicitando a inclusão, à qual será colocada em apreciação para provável aprovação, sempre respeitando a paridade entre a sociedade civil e os representantes públicos.

REPRESENTANTES PÚBLICOS	REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL
Associação dos Municípios do Centro do Paraná – AMOCENTRO	Cooperativa de Crédito com Interação Solidária – CRESOL
Associação dos vereadores do Centro do Paraná – AVERCENTRO	Fundação para o Desenvolvimento Econômico da Região Centro-Oeste do Paraná – RURECO
Instituto Paranaense de Assistência Técnica – EMATER	Instituto Agroflorestal Bernardo Hakvoot-IAF/Associação dos Grupos de Agricultura Ecológica de Turvo – AGAECO
Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária – SETS	Conselho de Desenvolvimento Rural – CMDR
Núcleo Regional da Educação – NRE	Sindicato de Trabalhadores Rurais – STR
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI	Pastoral da Criança
Secretaria Municipal da Agricultura – SMAB's	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais – SISMUPI
Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento – SEAB	Casa Familiar Rural – CFR
Instituto Ambiental do Paraná – IAP	União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária – UNICAFES
Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO	Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD/Paraná Centro
Secretaria Municipal de Promoção Social – SMPS's	União Nacional das Associações de Pitanga – UNIMAP
Secretaria Municipal de Educação – SME's	Faculdades do Centro do Paraná – UCP
Secretaria Municipal de Saúde – SMS	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul – FETRAF/SUL
Secretaria Municipal de Administração SMA	Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA
Secretaria Municipal de Comércio e Turismo – SMCT	Associação de Produtores Rurais de Campina do Simão/Associação dos Hortigranjeiros de Turvo
Coordenadoria Especial da Mulher – CEM	Comunidade Quilombola Paiol de Telha

QUADRO 22 – ENTIDADES QUE COMPÕEM O FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO PARANÁ CENTRO (2009-2012)  
FONTE: PTDRS (2011).

<sup>84</sup> Entrevista realizada em 07/06/2011.

Por outro lado, os representantes desses grupos alegam que não participam porque não foram sequer convidados a participar do conselho, como é o exemplo do Cacique Otavio dos Santos<sup>85</sup>, da Aldeia Indígena Marrecas, de Turvo, do Cacique Dirceu Pereira Santiago<sup>86</sup>, da Aldeia da Aldeia Ivaí, do município de Manoel Ribas, de Ismael Kloster<sup>87</sup>, coordenador da Articulação Puxirão dos Povos Faxinalenses, alegando também desconhecimento desta política. Já para Jeferson Resental Gomes<sup>88</sup>, que faz parte do setor de produção do MST, o movimento não participa porque a lógica organizativa dos assentamentos da região de Guarapuava é pautada em cinco microrregiões, divisão que não coincide com a lógica organizativa da Política de Desenvolvimento Territorial, tornando difícil um assentamento ou uma microrregião ser capaz de responder pelos anseios dos 44 Assentamentos do Território. Além disso, o Território não contempla os anseios dos assentados em relação à política de reforma agrária.

Observa-se na composição do fórum pouca expressividade territorial das representações, tanto por parte das organizações governamentais, como também das representações da sociedade civil. Em relação à sociedade civil, são poucas as representações que cumprem o artigo 4 (item I do §2º) do capítulo do regimento interno do conselho, onde se afirma que as entidades participantes deveriam ter atuação em, no mínimo, 1/3 dos municípios, ou seja, em 6 municípios. No caso específico, apenas quatro representações têm uma abrangência (escala) que supera os seis municípios, que são: a CRESOL, a Fundação Rureco, as Casas Familiares Rurais e o CONSAD – Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. As demais entidades da organização civil têm representação local, apesar de algumas existirem em outros municípios, como é o caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDRS, dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e do Movimento de Pequenos Agricultores – MPA. No entanto, não há uma articulação planejada de discussão de assuntos relativos ao Território, nem durante o período preparatório, nem no sentido de repasse dos encaminhamentos. Essa afirmação é reforçada pelo Sr. Nicolau Duma<sup>89</sup>, representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município de Pitanga. Conforme Duma (2012), nunca houve reunião específica entre os sindicatos para discutir questões territoriais, devido às dificuldades que os sindicatos têm de

---

<sup>85</sup> Entrevista realizada em 03/05/2011.

<sup>86</sup> Entrevista realizada em 05/05/2011.

<sup>87</sup> Entrevista realizada em 29/04/2011.

<sup>88</sup> Entrevista realizada em 02/06/2011.

<sup>89</sup> Entrevista realizada em 29/02/2012.

se articular regionalmente; além disso, há também, de acordo com ele, empecilhos no que se refere à administração dos sindicatos, pois sempre há mudanças nos quadros da diretoria, o que interfere no entrosamento.

Outro fator que deve ser ressaltado é que 50%, ou seja, 8 de um total 16 representantes da sociedade civil têm a residência/sede no município de Pitanga. De um lado, este fato contribui com o aumento da frequência destes no Fórum, pois evita gastos com deslocamento; de outro, diminui a representação no sentido de abrangência territorial, já que não há mecanismo de articulação entre as entidades para a discussão territorial.

Com relação à representação das entidades públicas, verificamos que há também certa dificuldade no que concerne à expressão territorial, visto que o desenho das estruturas administrativas de várias entidades não coincide com o desenho territorial. As entidades estaduais, entre elas a de Agricultura, de Saúde, Educação, o EMATER, o IAP, a Secretaria do Trabalho e Promoção Social prestam atendimento aos municípios do Território através de núcleos/escritórios regionais, conforme visto no capítulo 01, que discorre da organização administrativa do Território. Por exemplo, a Secretaria Estadual da Agricultura e Abastecimento – SEAB e o Instituto EMATER, vinculado a ela, têm municípios do Território atendidos pelo núcleos regionais de Guarapuava, Ivaiporã e Campo Mourão. Porém, há apenas uma regional representando estas entidades no conselho gestor. Essa situação vale também para outras secretarias que, apesar de possuírem um número maior de núcleos regionais, como é o caso das secretarias da Educação e da Promoção Social, em que o Território é atendido por 4 núcleos regionais (Ivaiporã, Pitanga, Campo Mourão e Guarapuava), contam com apenas um núcleo de cada entidade representada no fórum. Essa situação dificulta a representação, visto que não há nenhum mecanismo nem formal nem informal que articule a representação de um núcleo com outro.

Essa dificuldade é expressa na fala do engenheiro agrônomo João Ricardo Palchulki<sup>90</sup>, do Escritório Regional da SEAB de Ivaiporã, participante há cinco anos do conselho gestor do Território. Ele declara que durante o período em que exerceu a função, nunca conseguiu se reunir com os outros dois representantes regionais para discutir problemas do Território. Para Palchulki (2012), “é uma falha do processo; as entidades têm a proposta territorial como política, porém não têm nenhum esforço/mecanismo para que ocorra essa dinâmica”. Ele também afirma que nem internamente há espaço específico para discutir/repassar as questões debatidas no fórum. O máximo que ocorre é o repasse de informações

---

<sup>90</sup> Entrevista realizada em 29/02/2012.

para o chefe do núcleo. Ainda segundo ele, deveriam ser criadas funções ou cargos específicos dentro das secretarias para que isso pudesse ser viabilizado, visto que há outros serviços/demandas rotineiras que dificultam a realização destas articulações.

Outra constatação, que igualmente ocorre com os representantes públicos e com os representantes civis, é a forte presença de representantes com sede de suas entidades no município de Pitanga. Dos 16 conselheiros, 8 deles (50%) pertencem a escritórios com sede administrativa neste município, como é o caso do representante do Instituto EMATER, da Secretaria Municipal da Educação, da Secretaria Estadual do Trabalho, do IAP, da Secretaria Municipal da Saúde, da Secretaria Municipal de Comércio e Turismo, da Coordenadoria da Mulher e do Núcleo Regional da Educação. Este fator contribui para diminuir a amplitude territorial de representação.

Destaca-se também, neste sentido, que a própria representação dos municípios (prefeitos) que é feita pela AMOCENTRO, apesar de formalmente representar a maioria dos municípios (11 de 18) não expressa a totalidade, pois há outras associações de municípios, como a AMUVI (que representa 2 municípios), a CONCAN (que representa 4 municípios) e a CANTUQUIRIGUAÇU (que representa 1 município), conforme descrito no capítulo 01.

Como síntese, em relação à composição e formação do Fórum de Desenvolvimento Territorial Paraná Centro, podemos inferir que: a) há uma paridade na composição do conselho em relação às entidades públicas e civis, mas que possuem representantes sem expressão territorial, sendo a maioria residente no município de Pitanga; b) há ausência de representantes de sujeitos prioritários da política, como indígenas, assentados da reforma agrária e faxinalenses na composição do conselho; d) existe uma falta de articulação entre os representantes e suas entidades (participantes representam a si mesmos); e, e) existem câmaras temáticas desativadas e desarticuladas, as quais não debatem temas importantes como a pobreza, questões agrárias e etc.

Com esses pontos colocados, podemos afirmar que o conselho, apesar de existir, não tem uma amplitude territorial e cumpre parcialmente as funções que deveria cumprir no sentido de envolver a sociedade (prescrito nas diretrizes da política) nos debates das questões que impedem o real desenvolvimento do território.

A seguir, apresentaremos com mais detalhe a dinâmica de participação dos conselheiros dentro do Fórum de Desenvolvimento Territorial.

### 3.2.2 Participação dos atores no conselho e nas atividades do Território

Para podermos analisar a dinâmica da participação dos atores, participamos de 11 (onze) reuniões do conselho gestor no período de 2010 a 2011. As reuniões foram gravadas e as atas foram digitalizadas. Além da participação nas reuniões ordinárias e extraordinárias, participamos também das oficinas para a qualificação do PTDRS (2011).

As reuniões do conselho gestor são realizadas mensalmente no auditório da AMOCENTRO, localizado na sede do Município de Pitanga. São presididas pelo grupo diretivo (presidente, vice-presidente e pelo articulador do Território) e têm um caráter informativo. Nelas não ocorrem muitas discussões, pois as questões são colocadas de maneira informativa, com poucas intervenções da plateia. Uma das dificuldades para que ocorra o debate é a própria disposição física do auditório, que têm as poltronas fixas em fileiras (Figura 02).



FIGURA 02 – REUNIÃO DO FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO, REALIZADA NA SEDE DA AMOCENTRO – PITANGA, PR  
Autor: Favaro (2012).

Como já referido anteriormente, as plenárias do conselho têm um público sempre ampliado, pois o convite é estendido às secretarias municipais da agricultura; nota-se nas reuniões a presença de muitos membros destas entidades. A presença de prefeitos, no entanto, é muito rara, a não ser a do presidente do fórum, que de uma forma geral tem mais participação. Outros prefeitos, quando estão presentes, realizam falas iniciais, não se dispõem a permanecer na plateia até o final das discussões e alegando outros compromissos e se retiram, o mesmo acontecendo com outras autoridades (chefias de núcleos estaduais, vereadores e etc.).

Já que a frequência dos conselheiros nas reuniões tem muita variação, para poder avaliar quais as entidades que mais participam como também as que têm menor participação no fórum, em princípio utilizou-se como critério as assinaturas que constam nas atas das reuniões. Porém, não foi possível dar continuidade a esta avaliação pela inelegibilidade das assinaturas e também, devido ao fato de que nem todos os presentes ficavam até o final das reuniões para assinar.

Em segundo lugar, optou-se pela análise das listas de presença das reuniões, o que também não foi possível, pois mesmo que nas listas constassem o nome, a assinatura, o telefone e o CPF dos presentes, não havia indicação de vínculo institucional, fato que poderia mascarar a participação, já que não garante que houvesse um representante titular por instituição, e sim, um segundo representante indicado pela mesma.

Como opção metodológica, optou-se por levantar em conjunto com o vice-presidente e com o articulador do Território, o grau de participação de cada entidade nas reuniões do fórum, estabelecendo os seguintes critérios: a) sempre participa (com presença acima de 70%); b) participação esporádica (com presença em torno de 50%) e; c) nunca participa (com presença inferior a 10%). Levou-se em conta também que a representação da entidade poderia ser dada pelo titular, pelo suplente ou por representante delegado pela instituição. Os resultados podem se visualizados nos Quadros 23 e 24.

Com relação às entidades públicas, 7 das 16, ou seja 43,7% das instituições sempre participam, 6 instituições (37,5%) às vezes participam, e 18,7% nunca participam. Observa-se no quadro que no conjunto das instituições que sempre participam há um destaque para as que representam os setores da agricultura (EMATER, SEAB, e Secretaria Municipal da Agricultura).



Representantes das entidades públicas	Sempre participa	Às vezes	Nunca
AMOCENTRO – Associação dos Municípios do Centro do Paraná	X		
AVERCENTRO – Associação dos vereadores do centro do Paraná		X	
Instituto Paranaense de Assistência Técnica – EMATER	X		
Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária –SETS	X		
Núcleo Regional da Educação – NRE's	X		
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior- SETI			X
Secretaria Municipal da Agricultura – SMAB's	X		
Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento – SEAB	X		
Instituto Ambiental do Paraná – IAP			X
Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO			X
Secretaria Municipal de Promoção Social – SMPS's		X	
Secretaria Municipal de Educação – SME's		X	
Secretaria Municipal de Saúde SMS's		X	
Secretaria Municipal de Administração SMA's		X	
Secretaria Municipal de Comercio e Turismo – SMCT's		X	
Coordenadoria Especial da Mulher – CEM	X		
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>3</b>
<b>Percentual de participação</b>	<b>43,7</b>	<b>37,5</b>	<b>18,7</b>

QUADRO 23 – ASSIDUIDADE DE PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS ENTIDADES PÚBLICAS NAS REUNIÕES DO FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO PERÍODO DE 2009-2011

Organização: Favaro (2012). FONTE: Osvaldo Rachelle<sup>91</sup> (2012); Nilson Padilha<sup>92</sup>(2012).

Quando se compara essa assiduidade de participação com a participação das entidades civis, verifica-se que as entidades civis têm um aumento de assiduidade em relação a entidades que sempre participam (8 entidades ou 50%); há um decréscimo nas instituições (3 ou 18,7%) que às vezes participam; e há um aumento em relação às instituições que nunca participam (31,2%, ou seja, em torno de 1/3 dos representantes). Também é ressaltado o caráter setorial das frequências, já que cinco das oito instituições que sempre participam representam o setor da agricultura. Outro ponto a ressaltar é a ausência, nas reuniões do fórum, das Universidades/Faculdades, tanto as do Estado, como no caso da Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO, como das representantes da Sociedade Civil, que é caso da Faculdade do Centro do Paraná – UCP, as quais possuem cadeira, mas nunca enviam representantes.

<sup>91</sup> Osvaldo Rachelle – Vice-Presidente do Conselho Gestor do Território da Cidadania Paraná Centro. Entrevista realizada em 27/02/2012.

<sup>92</sup> Nilson Padilha – Assessor territorial do Território da Cidadania Paraná Centro. Entrevista realizada em 27/02/2012.

Representantes das entidades civis	Sempre participa	Às vezes	Nunca
Cooperativa de Crédito com Interação Solidária – CRESOL	X		
Fundação para o Desenvolvimento Econômico da Região Centro-Oeste do Paraná – RURECO		X	
Instituto Agroflorestal Bernardo Hakvoot- IAF/Associação dos Grupos de Agricultura Ecológica de Turvo – AGAECO	X		
Conselho de Desenvolvimento Rural – CMDR		X	
Sindicato de Trabalhadores Rurais – STR	X		
Pastoral da Criança		X	
Sindicato dos Servidores Públicos Municipais – SISMUPI	X		
Casa Familiar Rural – CFR	X		
União Nacional de Cooperativas da Agricultura familiar e Economia Solidária – UNICAFES			X
Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local –CONSAD/Paraná Centro	X		
União municipal das Associações de Pitanga – UNIMAP			X
Faculdades do Centro do Paraná – UCP			X
Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul FETRAF/SUL			X
Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA	X		
Associação de Produtores Rurais de Campina do Simão/Associação dos Hortigranjeiros de Turvo	X		
Comunidade Quilombola Paiol de Telha			X
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>5</b>
<b>Percentual de participação</b>	<b>50</b>	<b>18,7</b>	<b>31,2</b>

QUADRO 24 – ASSIDUIDADE DE PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DE ENTIDADES CIVIS NAS REUNIÕES DO FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO PERÍODO DE 2009-2011  
 FONTE: Osvaldo Rachelle (2012); Nilson Padilha (2012). Organização: Favaro (2012).

De uma forma geral, quando se compara a assiduidade de participação, ou seja, a presença nas reuniões do conselho gestor, tendo como parâmetro de análise “quem sempre participa”, “quem pouco participa” e “quem nunca participa”, observa-se uma pequena supremacia das entidades públicas em relação às entidades civis organizadas. Porém, deve-se ressaltar que as reuniões dos conselhos, têm um formato de assembleia e que há convidados de outras entidades.

Outro aspecto é o caráter e o que se entende por sociedade civil. No caso do Fórum de Desenvolvimento do Paraná Centro, existem entidades da sociedade civil cuja relação com o poder público é muito direta, como é o caso dos CMDRS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável), que tem na sua presidência um secretário municipal da agricultura. Outro exemplo é o SISMUPI – Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, cujos membros têm uma vinculação direta com o setor público, inclusive em cargos de confiança com o executivo municipal.

Pode-se afirmar, portanto, em relação à participação dos atores do conselho gestor, que ocorrem as seguintes situações: 1) presença maior dos representantes do Estado em relação às entidades civis; 2) a supremacia dos representantes dos setores agrícolas em relação aos outros setores; 3) que essas relações têm uma correlação direta também com a participação dos atores nas discussões onde prevalecem as entidades públicas e setores ligados à agricultura. Tais observações empíricas são reforçadas e descritas no PTDRS (2011, p.03).

Na sua composição, o Grupo Gestor é representativo – diversos setores – e também observa-se a paridade entre poder público e sociedade civil organizada. Porém, a sociedade civil é efetivamente menos participativa, desde a presença nas reuniões ordinárias, como nas discussões e implementação das estratégias de desenvolvimento territorial, assim como a participação dos atores não ligados à agricultura também é menos constante.

Para podermos complementar melhor a análise sobre a participação dos atores, optou-se também por acompanhar as oficinas de elaboração e qualificação do “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável” – PTDRS (2011). Os motivos que levaram a esta opção foram diversos, tais como: a oportunidade de conhecer outros atores que participam do processo de desenvolvimento territorial, além dos próprios conselheiros; conhecer as dinâmicas de discussão/construção de um plano de desenvolvimento territorial; conhecer e analisar os mecanismos de envolvimento dos atores nas microrregiões do Território na construção do processo.

O processo de elaboração e qualificação do PTDRS (2011) do Território da Cidadania Paraná Centro foi desenvolvido e assessorado pela Fundação RURECO, juntamente com a Fundação Terra, que foram responsáveis pela execução do projeto e pela elaboração e qualificação dos PTDRS nos Territórios do Paraná. O processo teve o apoio financeiro e metodológico da SDT/MDA – Secretaria do Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Esse processo ocorreu no Território no período de novembro de 2010 a setembro de 2011. A metodologia de construção da qualificação do PTDRS consistiu em: a) atualização dos dados do diagnóstico territorial; b) realização de oficinas territoriais de sensibilização e discussão do PTDRS; c) realização de oficinas microrregionais para validação do diagnóstico e realização do prognóstico microrregional; c) reuniões periódicas do Grupo de Trabalho – GTPTDRS; e, d) trabalho de escritório da consultora para pesquisa, elaboração e sistematização do material.

O Grupo de Trabalho – GTPTDRS foi composto por sete pessoas: presidente, vice-presidente do grupo gestor, articulador territorial, consultora para a qualificação do PTDRS,

representante da EMATER, representante da SEAB (Secretaria Estadual da Agricultura e Abastecimento) e secretário municipal da agricultura de Iretama. Este GT, além de aprovar a metodologia para a qualificação do PTDRS, também deliberou sobre a participação dos municípios no processo, tomando a decisão de deixar o município de Guarapuava - embora oficialmente participante do Território da Cidadania Paraná Centro – fora das discussões do plano, por motivos já apresentados nos capítulos anteriores, que se referem ao município de Guarapuava participar ou não do Território. Observa-se, neste grupo de trabalho, que a maioria dos representantes era composta por entidades públicas e ligada ao setor agropecuário.

Foram realizadas, no total, sete oficinas, sendo três territoriais e quatro microrregionais. A primeira oficina de escala territorial, em forma de plenária ampliada, se deu no município de Pitanga, na sede da AMOCENTRO, e teve como objetivo a sensibilização e a construção dos acordos, tendo como público-alvo o conselho gestor. As quatro oficinas microrregionais tiveram como objetivo realizar discussões sobre o diagnóstico territorial estratificado por microrregião, assim como também foram construídos os prognósticos microrregionais.

As oficinas microrregionais foram realizadas nas seguintes localidades: no município de Iretama, envolvendo os municípios de Iretama, Nova Cantu, Roncador e Altamira do Paraná (Microrregião Vale do Rio Cantu); no município de Palmital, envolvendo os municípios de Palmital, Santa Maria do Oeste e Campina do Simão (Microrregião Vale do Rio Piquiri); no município de Pitanga, incluindo os municípios de Pitanga, Nova Tebas, Boa Ventura de São Roque e Turvo (Microrregião Centro); no município de Cândido de Abreu, composta pelos municípios de Cândido de Abreu, Manoel Ribas, Rosário do Ivaí e Rio Branco do Ivaí (Microrregião Vale do Rio Ivaí).

Após a realização das oficinas microrregionais realizou-se a segunda oficina territorial no município de Pitanga, onde houve a concertação dos prognósticos microrregionais e a definição dos eixos prioritários. A terceira e última oficina territorial, também realizada em Pitanga, teve o objetivo de definir as estratégias e as ações para implementação do plano. Nessa última oficina territorial foi definido um grupo de 16 pessoas para compor um grupo de trabalho com a função de aprimorar as estratégias e as ações de cada eixo prioritário. Este se reuniu por duas vezes para completar o trabalho. Os resultados foram encaminhados ao grupo gestor para sua aprovação.

As oficinas se realizaram durante um dia e tiveram em torno de 8 horas de duração, iniciando-se às 9 horas e encerrando-se às 17 horas. De uma forma geral, reuniram cada uma

delas um grande número de pessoas (40 a 60 pessoas em média). O convite partia do articulador territorial para os secretários da agricultura, os quais repassavam às instituições públicas e civis do município. Essa forma de convite acarretou na prática uma seletividade na escolha das pessoas, notando-se, em primeiro lugar, preferências setoriais, isto é, envolvem-se majoritariamente as pessoas ligadas mais diretamente com a secretaria da agricultura, excluindo, muitas vezes, pessoas ligadas às outras secretarias, tais como a de educação, saúde e serviço social. Em segundo lugar, também ocorreu uma seletividade política, pois foram chamadas pessoas/instituições mais ligadas ao grupo que está no poder municipal naquele momento.

Todas as oficinas tiveram uma mesa de abertura composta de autoridades como prefeitos, presidente do fórum, secretários municipais dos municípios presentes, chefes de escritórios regionais e centrais de instituições (EMATER, Banco do Brasil). Nas oficinas microrregionais não foi chamado nenhum representante da sociedade civil para as mesas, nem para compor e nem para fazer pronunciamentos, apesar de sempre haver um número considerável de agricultores familiares presentes, como também de representantes de outros segmentos prioritários da Política de Desenvolvimento Territorial, entre eles os indígenas. Este fato se repete em outros eventos organizados na área do Território.

As autoridades presentes (prefeitos, chefes de escritórios/núcleos regionais, gerentes de bancos, vereadores), após a abertura das oficinas, na maioria das vezes, se ausentavam, não participando das discussões. A exceção se dava por conta dos secretários municipais de agricultura, que em maior número permaneciam até o final. Notou-se também que após o almoço houve um grande esvaziamento da plenária, no momento em que se realizavam os trabalhos de grupo para a análise de questões e encaminhamentos.

Os diagnósticos da situação territorial foram apresentados de uma forma expositiva e rápida não havendo em nenhum momento um espaço articulado para a reflexão dos dados. Outro ponto a ressaltar é que no momento da construção dos prognósticos que iriam formar as propostas de intervenção, foram divididos quatro grandes grupos: saúde, educação, infraestrutura/rural e urbano e agricultura, este último dividido em dois subgrupos – meio ambiente e agropecuária. A formação dos grupos se deu por adesão dos participantes, os quais receberam uma ficha com indicativos das situações, que se assemelhavam mais a uma lista de reivindicações de ações do que a uma efetiva reflexão dos problemas e das futuras intervenções. Outro ponto a ressaltar é que todos os grupos, de uma forma geral, foram coordenados por um representante de entidades públicas e o encaminhamento dos resultados à plenária final foi feito dessa forma.

Não houve também a formação de grupos a partir dos segmentos prioritários presentes, tais como indígenas, assentados de reforma agrária etc., que requereriam um pensar diferente sobre suas situações. Tais segmentos ficaram inseridos em grupos maiores e observou-se que suas questões e demandas foram parcamente debatidas, fazendo prevalecer sempre as questões mais gerais, sobre as quais os representantes do poder público detinham algum interesse – já que estes estavam presentes em maior número, além de serem os coordenadores dos trabalhos.

Outro ponto de destaque foi o despreparo da organização do evento, pois os convidados (em especial, os representantes dos poderes públicos) foram convocados sem uma informação prévia mais concisa a respeito da pauta da reunião. Este ponto foi destacado em quase todas as avaliações finais feitas pelos participantes, expressado a partir de dois depoimentos. O primeiro feito pela representante da Casa Familiar de Santa Maria do Oeste, Milena Barcelos<sup>93</sup>: “Eu só soube da reunião ontem à tarde, que era para eu vir hoje aqui. Não foi falado do que era o assunto, apenas foi dito que era uma reunião do Território. O secretário da agricultura da prefeitura não nos repassou o convite”.

Um segundo depoimento, feito durante a avaliação da oficina microrregional do Vale do Rio Cantu, por Luana Carla Tironi<sup>94</sup>, representante da Secretaria Municipal de Saúde de Iretama, foi bastante repetido entre os presentes: “A oficina foi muito boa. Pena que nós não viemos preparados para discutir as questões levantadas. Quando fui convidada para a oficina, eu não sabia o que eu vinha fazer aqui”.

Outra situação verificada nas oficinas territoriais foi a presença de alunos provenientes das casas familiares rurais, que participaram como ouvintes, acompanhando as atividades na plenária e nos grupos distribuídos ao acaso por ordem de chegada; no entanto, não houve nenhum espaço específico para a inserção destes nas discussões. De acordo com uma das coordenadoras da Casa Familiar de Iretama, Edir Conrado da Silva<sup>95</sup>, são dois os motivos da presença destes: o primeiro se pauta na intenção de que eles conheçam a Política de Desenvolvimento Territorial; o segundo é que também conheçam os problemas (diagnóstico) do Território em relação ao meio rural. De um ponto de vista geral, a justificativa é válida, contudo, esses alunos poderiam contribuir mais, inclusive para sua

---

<sup>93</sup> Entrevista realizada em 05/04/2011.

<sup>94</sup> Entrevista realizada em 13/04/2011.

<sup>95</sup> Entrevista realizada em 07/06/2011.

formação, se fossem preparados para as reuniões e se houvesse um espaço articulado para a inserção nas discussões.

Para finalizar a nossa avaliação sobre a participação dos atores, podemos apontar: a) a predominância de participação das entidades públicas em relação às entidades da organização civil, tanto em número de pessoas quanto de falas; b) a seletividade na escolha dos atores por parte das instituições públicas, que foi direcionada ao setor agrícola/rural produtivo, em detrimento de outros setores (saúde, educação, bem estar social); c) a seletividade política nas escolhas dos atores, denotando e reforçando as práticas de mandonismo e clientelismo; d) o caráter informativo e não reflexivo das discussões, não permeando os conflitos existentes no Território; e) o despreparo, por parte dos organizadores dos eventos, para a participação dos assuntos com os atores envolvidos; f) a falta de espaço e de mecanismos específicos e democráticos para a participação de públicos minoritários, mas que são sujeitos prioritários da política, tais como indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária e, por fim; g) a não participação efetiva de dirigentes políticos (prefeitos, vereadores) e também de dirigentes de secretarias e órgãos públicos nas discussões dos problemas territoriais, negando a importância da participação.

Com base nesses apontamentos, podemos inferir que a participação dos atores no Território se enquadra nos modelos de “participação constrangida ou outorgada”, que para Silveira (1987), Pontes (1990) e Carvalho (1994), foi criando limites e barreiras para que os atores pudessem ter uma participação efetiva. Como também assinala Frey (2000), não foram viabilizados mecanismos e instrumentos para que a discussão da política não ficasse restrita principalmente à máquina governamental.

No próximo bloco, discutiremos e apresentamos o papel e a participação das instituições dentro do processo de desenvolvimento territorial no Território da Cidadania Paraná Centro.

### 3.2.3 O papel das instituições no processo de desenvolvimento territorial do Território da Cidadania Paraná Centro

Quando se fala em atores territoriais, não se pode deixar de analisar o papel da nova institucionalidade territorial. Esta nova institucionalidade contempla instituições tanto da esfera governamental, quanto da esfera da sociedade civil organizada, que na proposta assumem um papel decisivo na implementação dessa política. Para ajudar na análise, optamos metodologicamente pela perspectiva da neoinstitucionalidade, já indicada no capítulo 2, que

tem como ponto chave aquilo que Romano (2011) indica como sendo a forma de observar as “características das instituições” na produção e execução das políticas públicas.

Neste mesmo viés, Marques (2003) afirma que as políticas públicas são definidas pelas interações dos atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas. Ressalta-se também que a perspectiva neoinstitucionalista apresenta limites para a análise, conforme aponta Grisa (2010) quando enfoca a participação de atores da sociedade civil em políticas descentralizadas, com o foco prioritário nas instituições governamentais. Para este intento, apesar da existência desses limites na metodologia, o propósito é realizar uma análise geral das instituições que mais participam do programa. Para isso, dividimos em dois blocos, um composto pelas instituições governamentais e o outro pelas instituições civis.

No processo de desenvolvimento territorial, temos a participação de instituições governamentais das esferas federal, estadual e municipal. Com relação às instituições governamentais federais que atuam dentro do Território da Cidadania Paraná Centro, o destaque se dá para o MDA.

O MDA, órgão idealizador, promotor e executor desta política, nas palavras de Reni Denardi<sup>96</sup> (delegado do MDA no Estado do Paraná) tem uma abordagem territorial que “não está presente na cabeça de todo mundo”. A adoção e a compreensão da importância da abordagem do desenvolvimento territorial não são iguais em todas as secretarias, departamentos e órgãos do MDA, onde a maioria das políticas implementadas - entre elas o PRONAF, as políticas de reforma agrária e outras diretamente ou indiretamente ligadas ao ministério, tais como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), não são executadas com essa abordagem.

A falta de homogeneidade na aceitação e execução desta abordagem, segundo Denardi (2011), está no fato desta ser uma política recente e que exige outro tipo de mediação (fóruns, colegiados), necessitando, portanto, de uma maior solidez da política institucional, que ainda está ancorada a uma política clientelista. Para implementar esta política, Denardi (2011) aponta que o ministério criou uma secretaria específica, o SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial, para executar e fazer a articulação com outras entidades, no sentido de convencimento da adoção desta perspectiva; porém, o SDT teve um sucesso apenas relativo nessa incumbência.

---

<sup>96</sup> Entrevista realizada em 28/04/2011.



A dificuldade se dá no sentido de que além de convencer internamente os executores, é preciso conquistar outros parceiros, tanto dentro quanto fora do governo. Para Denardi (2011), internamente, a resistência é oculta, ou seja, não se expõem as concordâncias, discordâncias ou até mesmo as intenções de sabotagem, como é o caso do INCRA. Visto que o mesmo além de não participar nos fóruns territoriais, ignora-os “Territórios” na implementação de suas políticas. Já externamente, a resistência é mais explícita, pois são poucos os prefeitos que, num primeiro momento, avaliam como positiva esta forma de abordagem territorial. Isto significa para eles que um município não se constitui mais como foco da política, contrariando a cultura clientelista, paternalista e coronelista historicamente construída – conforme pudemos verificar nos estudos de Leal (2007) e de Carvalho (1997), no capítulo 2.

Uma atuação do SDT/MDA que está diretamente vinculada ao programa de desenvolvimento territorial é a presença da figura do “articulador territorial”, o qual é alocado diretamente em cada Território e tem o objetivo de contribuir no processo de conexão, constituindo e aprofundando relações políticas organizativas na base do território. O articulador cumpre também a função de atender às demandas geradas pelo trabalho do colegiado. Denardi (2011) diz que o papel e o desempenho de cada articulador também é muito heterogêneo nos territórios, variando conforme o perfil pessoal do articulador. A escolha do articulador passa, em primeira instância, pela aceitação do Colégio Territorial e, num segundo momento, pela aceitação da delegacia do MDA, além de certamente se fundamentar no perfil, nas habilidades, capacidades e experiência do articulador nos ramos da agricultura familiar e desenvolvimento. Muitas vezes ocorrem interferências políticas por parte de alguns prefeitos e/ou lideranças no sentido de querer influenciar na escolha da função, que acaba não se adequando ao perfil exigido. Um exemplo como este ocorreu no Território da Cidadania Paraná Centro, resultando na ausência de um representante para esta função no período de dois anos, prejudicando o processo de articulação.

O atual articulador do Território Paraná Centro foi empossado em 2010, e sua escolha, em princípio, se efetuou devido à sua participação em um curso de desenvolvimento. Atualmente, o que se pode observar é que seu desempenho está relacionado a duas questões principais. A primeira é que seu papel está diretamente vinculado ao corpo diretivo do colegiado (presidente e vice-presidente). A segunda questão é o seu perfil de articulação. No período de 2010 a 2011, o articulador teve um papel fundamental em motivar as entidades a participarem das atividades territoriais, principalmente as governamentais (o que se deu, em grande parte, devido à sua capacidade de mobilização, algumas adquiridas durante sua

experiência como prefeito do município de Mato Rico). Porém, há que se ressaltar que mesmo tendo um perfil mais voltado às entidades públicas, o articulador sempre buscou engajar a sociedade civil a participar do processo, apesar de enfrentar dificuldades para operar essa função, em decorrência do cenário político que se figurava.

Outra entidade pública federal que tem atuação no Território é o MDS – Ministério de Desenvolvimento Social, que apoia diretamente o CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – microrregião de Pitanga, cuja conformação na participação dos municípios é bastante semelhante com a do Território Paraná Centro. Do CONSAD, faz parte o município de Marquinho (Território da Cidadania da Cantuquiriguaçu), mas está ausente o município de Guarapuava, que está vinculado ao Território Paraná Centro, sendo esta a única diferença na composição dos dois.

Este programa tem a participação do Governo do Estado do Paraná, numa articulação interinstitucional, multiatorial e multitemática, na luta pela construção de uma proposta de um plano de ação que sirva como ferramenta estratégica para o desenvolvimento regional com inclusão social e enfoque imediato na geração de segurança alimentar e no combate à fome. Porém, atenta-se para a existência de uma sobreposição de estruturas. Apesar de o CONSAD fazer parte do colegiado territorial do Paraná Centro, enquanto entidade civil mantém paralelamente um colegiado, cujos objetivos se complementam e seus participantes se intercambiam, representando as mesmas organizações ou instituições. Observa-se, assim, uma duplicidade de esforços e, ao mesmo tempo, uma sobreposição de papéis entre essas duas instâncias de articulação. Situações como estas demonstram e contribuem para aquilo que Torrens, Oliveira e Reich (2009) indicam a respeito de políticas e programas públicos, que em princípio se complementam e interrelacionam, mas que acabam virando ações isoladas em favor, muitas vezes, de disputas internas locais, ou por incapacidade de gestão das instituições locais e territoriais.

Outra instituição federal que tem importante papel na execução das políticas territoriais é a CEF – Caixa Econômica Federal. Esta possui formato institucional anterior à abordagem territorial, não tem um foco no meio rural, e o seu corpo de funcionários/engenheiros carregam uma visão muito voltada aos empreendimentos urbanos, dificultando a operacionalização de projetos rurais/agrícolas, fator que se constitui num dos maiores obstáculos na viabilização dos investimentos aprovados no território, que vai discutir a avaliação dos atores sobre os investimentos realizados no Território.

As instituições estaduais que participam do Território não tiveram seu desenho institucional modificado ou adaptado para um enfoque territorial, continuando com o formato

regional administrativo padrão, já que atuam por regiões através de seus núcleos ou escritórios regionais. Uma das únicas exceções é o Instituto EMATER, que em seus planos de atuação tem abordagem territorial como prioridade.

Em relação às instituições estaduais que atuam no Território, a mais importante e significativa é o Instituto EMATER, pois é única das instituições estaduais que tem em suas diretrizes de trabalho uma ênfase ao trabalho de desenvolvimento territorial. Embora não tenha uma conformação institucional territorial, ela tem extensionistas responsáveis pela atuação no desenvolvimento territorial em todos os níveis (central, regional e municipal). Essa orientação já estava presente no Relatório de Gestão 1999/2002 (p.06), antes mesmo de o programa ser instituído pelo Governo Federal em 2003.

O Instituto EMATER, foi responsável pela implementação do processo de desenvolvimento no Território Paraná Centro. A Instituição tem atuação em todos os municípios através de unidades municipais. Estas unidades são gerenciadas por três escritórios regionais: a) Guarapuava (Guarapuava, Turvo, Campina do Simão, Palmital e Laranjal); b) Ivaiporã (Boa Ventura do São Roque, Manoel Ribas, Cândido de Abreu, Pitanga, Rio Branco do Ivaí, Rosário do Ivaí, e Santa Maria do Oeste); e Campo Mourão (Roncador, Iretama, Nova Cantú e Mato Rico). De acordo com os extensionistas estaduais do Instituto EMATER, Sergio Machado<sup>97</sup> e Benedito Luiz de Almeida<sup>98</sup>, que atuam como responsáveis pelo programa de desenvolvimento territorial, o programa possui as seguintes responsabilidades: a) articulação/animação do programa nos níveis regionais e locais com todas as instituições envolvidas; b) participação nas atividades territoriais (fóruns, oficinas e encontros); c) assessoria e elaboração de projetos territoriais; d) assistência técnica e capacitação aos produtores e organizações envolvidas nos projetos; e) execução das atividades preconizadas em chamadas públicas<sup>99</sup>, demandadas pelo MDA para os territórios.

Em complemento a essas atividades, Miriam Fukner<sup>100</sup>, também extensionista, enfatiza que a instituição tem ainda o compromisso de atuar nos programas de inclusão social, de gênero, de juventude rural e de comunidades tradicionais (indígenas e quilombolas).

---

<sup>97</sup> Entrevista realizada em 26/04/2011.

<sup>98</sup> Entrevista realizada em 26/04/2011.

<sup>99</sup> Chamada Pública é a forma de contratação de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, previstas na Lei de Ater nº 12.188/2010 de 11 de janeiro de 2010, para o atendimento de Agricultores Familiares, definidos na LEI Nº 11.326, de 24 de julho de 2006. A Lei de ATER modificou a lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (normas de licitações e contratos da Administração Pública Federal), dispensando a necessidade de Processo Licitatório para contratação de serviços de Assistência Técnica, nos demais itens de contratação seguem a lei 8.666.

<sup>100</sup> Entrevista realizada em 13/05/2012.

Para estes três extensionistas, assim como outros entrevistados, os problemas/dificuldades de atuação no processo de desenvolvimento territorial se devem a vários fatores. Entre eles destacam-se: a) poucos profissionais para dar conta do programa e das outras demandas, sejam elas oriundas de programas federais, estaduais ou municipais; b) o conteúdo da Política de Desenvolvimento Territorial, o qual não foi socializado de maneira uniforme e satisfatória para todos os extensionistas; c) a não adequação da estrutura administrativa na conformação territorial, pois esta continua tendo como base a escala regional, que não coincide com a composição dos Territórios e; d) a falta de identificação de alguns extensionistas com a proposta.

Complementando essa análise, José Olinor Olsen<sup>101</sup>, extensionista regional da EMATER da região de Guarapuava enfatiza que um dos fatores mais determinantes na atuação deste profissional na política de desenvolvimento é a sua “identificação” com a proposta. Para Olsen (2011):

Quando se identifica com a proposta, o trabalho flui melhor. Ele enfrenta os desafios (políticos, técnicos, estruturais) e realiza a atividade. Porém, o inverso é verdadeiro quando este não tem afinidade/ engajamento (comprometimento) com a proposta; ele se retrai, dando prioridade a outras atividades que a seu ver são mais importantes.

Com relação à participação do Instituto EMATER nas chamadas públicas do MDA para atuação junto aos produtores mais empobrecidos dos territórios, Fukner (2011) descreve que a estratégia foi muito interessante, porém não atingiu esse público. O motivo, no caso do Paraná Centro, foi a priorização para a cadeia produtiva do leite, quando já houve uma pré-seleção de produtores, direcionando os investimentos para produtores que já tinham certa estrutura (“unidade de produção agrícola familiar modernizado/convencional”<sup>102</sup>), deixando os produtores mais pobres (“unidades de produção familiar camponeses tradicionais”<sup>103</sup>) mais uma vez fora do processo.

Outra observação feita por Fukner (2011) é em relação ao foco que é dado pelos extensionistas a essas chamadas. Devido à característica de formação agropecuária destes profissionais, muitos direcionam as discussões/ações para o lado técnico-produtivo, e não para a família. Outros pontos que dificultam o trabalho é o escasso tempo estabelecido para

---

<sup>101</sup>Entrevista realizada em 18/04/2012.

<sup>102</sup> Ver descrição no item 3.3.

<sup>103</sup> Ver descrição no 3.3.

trabalhar com a proposta (12 meses) e a falta de continuidade de ações dessas chamadas públicas.

Nestas chamadas públicas a discussão é feita para a cadeia produtiva e não para a família, o olhar do extensionista é para a vaca, é para a pastagem e não para a mulher, o jovem que está na propriedade. Outra dificuldade com a proposta é falta de continuidade. Ela teve a duração de 12 meses e não há previsão de lançamento de novas chamadas (FUKNER, 2011).

Com relação às instituições públicas participantes do Território, um papel importante é realizado pela AMOCENTRO – Associação de Municípios do Centro do Paraná. Ela foi fundada em 1995, congrega 16 municípios dos 18 pertencentes ao território. A AMOCENTRO, juntamente com a EMATER, foi quem deu início às atividades da proposta de desenvolvimento territorial. A instituição, desde o início, disponibilizou estrutura física para sediar as atividades do Território, como também o apoio logístico de infraestrutura e pessoal.

A AMOCENTRO é sustentada por uma mensalidade paga pelas prefeituras participantes da associação. Essa íntima ligação entre a AMOCENTRO e o Território muitas vezes tem ocasionado conflitos e confusões. Alguns prefeitos que não participam do Território, por pertencerem à associação, veem-se como privilegiados pelos mesmos benefícios daqueles que participam, como também tentam influir diretamente no processo da Política de Desenvolvimento Territorial.

Outros prefeitos, como é o caso do de Pitanga, Altair José Zampier<sup>104</sup>, consideram desnecessário que haja o debate sobre desenvolvimento territorial, já que afirma que “só a associação bastaria para resolver os problemas; afinal de contas tudo acaba ‘caindo’ para as prefeituras e as reuniões da associação são abertas ao público, que todos podem participar”.

Por outro lado, algumas instituições não enxergam positivamente que o fórum territorial esteja sendo sediado e tutelado pela AMOCENTRO, pois consideram que essa ligação interfere politicamente nos resultados e encaminhamentos do Território. Para o assentado e ex-secretário da agricultura de Boa Ventura de São Roque, Antonio Cardoso<sup>105</sup>, “no início, essa ligação foi muito forte e atrapalhou muitos prefeitos que achavam que o Território tinha que ficar por conta deles também. Hoje a situação melhorou um pouco”.

Das instituições públicas municipais que participam do programa, as prefeituras têm um papel decisivo na execução dessa política. Segundo Piscinatto (2010), para a proposição e

<sup>104</sup> Entrevista realizada em 07/06/2011.

<sup>105</sup> Entrevista realizada em 14/04/2011.

execução dos projetos, há o envolvimento obrigatório de instituições públicas – no caso do Território Paraná Centro, das prefeituras, que na maioria dos casos foram as proponentes. Se, de um lado, o repasse de recursos é facilitado pelo fato das prefeituras serem as proponentes, por outro, muitas vezes, isto acaba se transformando numa dificuldade no processo de gestão social das políticas públicas, pois, a partir do momento em que estes projetos são contratados pela prefeitura, o Conselho Gestor acaba perdendo o controle sobre as ações (PISCINATTO, 2010).

No Paraná Centro, assim como nos demais territórios, as prefeituras municipais assumem o encaminhamento dos projetos, bem como as demais responsabilidades institucionais, tais como realização das licitações, prestações de conta, guarda dos equipamentos, veículos e maquinários, contrapartidas, etc. Se por um lado esta prática obriga as prefeituras a se envolverem de forma mais efetiva em ações e projetos para além de seus limites municipais, visando uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento, por outro, isso também lhes exige uma relação política com organizações da sociedade civil, baseada no pressuposto de possibilitar maior transparência e controle social.

Em relação ao encaminhamento e à condução dos projetos, de acordo com a pesquisa, há uma relação bastante conflituosa entre as organizações da sociedade civil e a prefeitura.

Por parte das organizações civis, os principais problemas apresentados são os seguintes: a) que as prefeituras não encaminham as licitações com as especificações técnicas corretas, levando à compra de equipamentos inadequados para a finalidade planejada; b) que as prefeituras se apropriaram dos bens adquiridos com recursos dos projetos, utilizando-os fora do que havia sido previsto; c) que as prefeituras se negam a encaminhar a licitação para projetos que não sejam de implementação exclusiva em seu município; d) que há seletividade política partidária por parte de alguns prefeitos na aceitação de projetos, pois em alguns casos até quando a organização civil oferece a contrapartida há a negação do encaminhamento.

Já por parte da prefeitura, há alegação de outras questões: a) que os projetos chegam às mãos dos prefeitos já formulados, com a cobrança de encaminhamento e, em especial, da contrapartida financeira; b) que os bens (máquinas, equipamentos, estruturas, etc.) adquiridos com estes recursos, que formalmente estão sob responsabilidade do poder público municipal; logo, na eventualidade de ocorrência de algum problema (acidentes, desvio de finalidades, etc.), quem responde legalmente é a prefeitura; c) que as prefeituras- principalmente de pequenos municípios – têm pouca estrutura técnica/administrativa para a elaboração e

monitoramento desses projetos; d) que nos casos de projetos que vão ser localizados em outros municípios, a prefeitura alega não ter recursos suficientes para investir.

Com relação ao papel das secretarias municipais de agricultura junto ao programa de desenvolvimento territorial, o maior problema é a fragilidade da maioria destes órgãos, como vimos no capítulo 1, que não possuem recursos exclusivos para a sua pasta, nem mesmo estrutura técnica/administrativa para execução de suas demandas. Este quadro se agrava quando não há um entrosamento dessas secretarias com outras entidades ligadas ao setor agropecuário, principalmente a EMATER.

Isto se evidencia quando há necessidade de acompanhamento técnico gerencial a projetos aprovados pelo Território e que necessitam de assistência técnica, como é o caso das cadeias produtiva do leite, frutas e plantas medicinais. Outra questão é que no processo de desenvolvimento territorial, deve-se levar em conta o engajamento pessoal do secretário com o programa.

Quando este possui afinidades e interesses, além de participar ativamente no Fórum de Desenvolvimento Territorial, fica clara a busca na realização de atividades de integração com secretarias e prefeituras de outros municípios no sentido de realizar atividades em conjuntos. Outras instituições municipais (secretarias) têm um envolvimento parcial e pontual, tendo o seu papel muito restrito às participações em reuniões e oficinas realizadas no Território.

Com relação às instituições civis, foram selecionadas para análise as que mais participam ou as que têm um papel relevante no processo de desenvolvimento territorial no Território da Cidadania Paraná Centro, com destaque para o CMDRS, a Fundação Rureco, o CONSAD, o SISMUPI e a Casa Familiar Rural. Estas são as que influenciam diretamente nos resultados do processo, ou as que tem o papel que, na prática, deveria ser exercido junto à política, como é o caso dos CMDRS. As demais entidades têm um papel apenas de participação das reuniões.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, em princípio, deveriam ser o marco inicial das discussões dos problemas locais de cada município, os quais, trabalhando em ação conjunta com conselhos de outros municípios, poderiam formular projetos territoriais.

Os CMDRS estão presentes em todos os municípios do Território, conforme pode ser observado no Quadro 25.

MUNICÍPIO	CMDRS	Presidente	Periodicidade das Reuniões
Altamira do Paraná	Sim	Agricultor	Esporádica
Boa Ventura do São Roque	Sim	SMA*	Mensal
Campina do Simão	Sim	Agricultor	Esporádico
Candido de Abreu	Sim	SMA	Mensal
Guarapuava	Sim	Agricultor	Mensal
Iretama	Sim	Agricultor	Mensal
Laranjal	Sim	SMA	Esporádico
Manoel Ribas	Sim	Emater	Mensal
Mato Rico	Sim	SMA	Bimensal
Nova Cantu	Sim	Agricultor	Mensal
Nova Tebas	Sim	SMA	Bimensal
Palmital	Sim		Desativado
Pitanga	Sim	SMA	Mensal
Rio Branco do Ivaí	Sim	Agricultor	Bimensal
Roncador	Sim	Agricultor/comerciante	Mensal
Rosário do Ivaí	Sim	Agricultor	Mensal
Santa Maria do Oeste	Sim	Funcionário municipal	Mensal
Turvo	Sim	Agricultor	Mensal

\* SMA - Secretário Municipal da Agricultura

QUADRO 25 – PRESENÇA DOS CMDRS NOS MUNICÍPIOS, PROFISSÃO DOS PRESIDENTES E PERIODICIDADE DAS REUNIÕES

FONTE: EMATER (2012). Organização: Favaro (2012).

Em análise dos CMDRS do Território da Cidadania Paraná Centro, observa-se que todos os municípios têm seu conselho instituído e muitos deles foram formados no início dos anos 1990 por imposição dos programas “Paraná 12 meses” e do “PRONAF- infraestrutura”, que exigiam a formação de conselhos para a implantação do programa nos municípios. Dos 18 conselhos, apenas um está desativado por motivos políticos, que é o do município de Palmital, onde a atual gestão municipal decretou o fechamento do conselho por ter em sua diretoria muitos participantes que apoiavam a gestão anterior. O restante dos municípios têm seus conselhos com uma atuação bem diferenciada: 50% dos conselhos têm como presidente um agricultor, a maioria deles, representados pelas unidades de produção agrícola familiar modernizado/convencional; em 35,0% a presidência é ocupada pelo Secretário Municipal da Agricultura; em 5% há ocupação dos cargos pelos técnicos da EMATER; 5% deles é presidido por funcionário público municipal e 5% está sem a presidência.

Quanto à periodicidade das reuniões, 61,3% dos conselhos se reúne mensalmente, em 16,6% deles as reuniões são bimensais e em 16,6% as reuniões são realizadas esporadicamente, quando a Secretaria Municipal da Agricultura ou EMATER fazem a convocação. Outros 5,5% dos conselhos estão sem reuniões, já que se encontram desativados.



Os conselhos são compostos na sua maioria por presidentes de associação comunitária de agricultores, funcionários da secretaria da agricultura, presidentes/representantes dos sindicatos de trabalhadores rurais e dos sindicatos rurais (patronais), por técnicos de instituições de assistência técnica (EMATER, cooperativas, empresas de consultorias e projetos técnicos, lojas agropecuárias, gerentes de bancos ou de cooperativas de crédito).

A pauta das reuniões é em grande parte elaborada pelos secretários da agricultura ou técnicos da EMATER e é composta de informações sobre as ações/atividades/programas da prefeitura ou de outras instituições, que são repassados em forma de comunicados. O caráter dos conselhos do Território é consultivo, não tendo o poder de deliberação, apesar de alguns regimentos contemplarem este caráter. Em entrevistas realizadas com os vários participantes que integram esses conselhos, foi unânime a informação de que não são discutidos assuntos relativos ao processo de desenvolvimento territorial. Além disso, nenhum projeto que foi encaminhado ao conselho gestor foi discutido ou aprovado pelos CMDRS.

Dentro do conselho gestor do Território da Cidadania Paraná Centro, o CMDRS tem uma cadeira dentre as instituições civis organizadas, ocupada pelo conselho de Pitanga e que é presidida pelo secretário da agricultura daquele município. Isto denota, mais uma vez, a ligação estreita entre as instituições públicas e civis, configurando o caráter ambíguo do conselho, que se constitui de organizações públicas disfarçadas de organizações civis.

A Fundação RURECO<sup>106</sup> foi fundada em 1986 e é uma Organização Não Governamental que tem como principal objetivo apoiar e articular regionalmente as ações dos pequenos agricultores nas áreas de produção, beneficiamento, comercialização e associativismo. Suas ações se orientam pelos princípios da agroecologia, estimulando a organização e capacitação dos agricultores familiares (RURECO, 2012). Esta ONG tem uma importância histórica no Território Paraná Centro, pois desde a sua fundação tem dado apoio político/técnico e formativo às entidades de pequenos agricultores e movimentos sociais da região ligados às questões agrárias. Hoje, a instituição se encontra com uma estrutura de pessoal bastante reduzida e a maioria de seus trabalhos estão direcionados para a prestação de serviços para o SDT/MDA através das chamadas públicas. Entre os projetos desenvolvidos e em desenvolvimento pela ONG no Território estão: o Projeto de Apoio à Gestão Social, através da elaboração e qualificação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável e o Projeto de Apoio à Comercialização dos Alimentos da Agricultura Familiar – Dinamização Econômica dos Territórios, todos apoiados pelo SDT/MDA.

---

<sup>106</sup> Para conhecer mais sobre a Fundação RURECO ver: BRANDENBURG, A. **Agricultura Familiar: ONGs e desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Ed. UFPR, 1999.

Estes projetos são desenvolvidos no Território Paraná Centro, como também em outros territórios, através de contratos com consultores externos. A Fundação RURECO ocupa uma cadeira como conselheira no conselho gestor do Território Paraná Centro, representada por um dos seus assessores contratados, visto que a diretoria, que é composta de agricultores, conforme aponta Jorge Augusto Shanuel<sup>107</sup>, não tem recurso interno para deslocamento e custeio, além de não contar, no momento, com algum representante contratado para fazer especificamente o papel de articulador da entidade.

Outra instituição da organização civil organizada que tem presença no Fórum de Desenvolvimento Territorial do Território da Cidadania Paraná Centro são as Casas Familiares Rurais. As Casas Familiares Rurais são representadas no fórum pelo coordenador da ARCAFAR-SUL – Associação Regional das Casas Familiares Rurais do Sul, região 3, responsável pela coordenação pedagógica de 13 das 43 casas familiares do Paraná. As Casas Familiares Rurais<sup>108</sup> são instituições de ensino que fazem parte do processo de educação do campo, tendo como característica principal a pedagogia da alternância.

De acordo com Marcos Antonio Geffer<sup>109</sup>, coordenador da ACAFAR-Sul – regional 3 e conselheiro do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Território da Cidadania Paraná Centro, no Território há cinco casas familiares rurais situadas nos municípios de Pitanga, Cândido de Abreu, Santa Maria do Oeste, Rosário do Ivaí e Iretama. Essas casas são mantidas e administradas através de convênios com a Secretaria Estadual da Educação, que disponibiliza professores e remunera monitores; com a Prefeitura Municipal, que ajuda na manutenção das casas e fornece combustíveis para visitas dos monitores às casas dos alunos e com Instituições da França e da Bélgica, que remuneram os coordenadores das ACAFAR. As Casas Familiares são administradas internamente por uma associação formada pelas famílias cujos filhos estudam na Casa Familiar, por jovens já formados e por representantes de entidades que apoiam o projeto. A alimentação dos alunos é em boa parte fornecida pelos familiares dos alunos participantes.

A funcionalidade e a direção pedagógica das casas são bastante diferenciadas, pois cada uma assume uma postura ideológica diferente. De acordo com os professores e alunos entrevistados (anexo 2), a Casa Familiar de Santa Maria do Oeste é bastante direcionada à

---

<sup>107</sup> Entrevista realizada dia 18/04/2011.

<sup>108</sup> Ver mais sobre Casa Familiar Rural em: GALAFASSI, Mirna Ledaci Franzoloso; FAVARO, Jorge Luiz. **O Papel da Casa Familiar Rural no desenvolvimento Local Sustentável** – Estudo de caso no Município de Pitanga (PR). In CAMARGO *et al.* Experiências em desenvolvimento sustentável e agricultura familiar. Guarapuava: UNICENTRO, 2004.

<sup>109</sup> Entrevista realizada dia 07/06/2011.

agroecologia, enquanto que a Casa Familiar Rural de Cândido de Abreu tem uma direção mais voltada para a agricultura convencional e para o agronegócio; a de Rosário do Ivaí tem o foco na administração em agronegócio e a de Pitanga tem foco misto entre a agroecologia e a agricultura convencional. As CFRS de Cândido de Abreu, Pitanga e Rosário do Ivaí são ligadas aos colégios agrícolas, no intuito de ofertar possibilidade de formação aos seus estudantes; alguns colégios seguem exclusivamente a ementa dessas instituições. Já a Casa Familiar de Iretama assiste alunos da 8ª série do ensino fundamental.

Para Geffer (2011), o debate das Casas Familiares no Território fica muito reduzido à busca de recursos junto ao PRONAT, não ocorrendo em nenhum momento uma discussão mais ampla sobre a “educação no campo”, que tem, dentre os objetivos principais assegurar a permanência do jovem agricultor familiar no campo. Na opinião de Geffer (2011), questões como reforma agrária, crédito fundiário para os jovens e outras relacionadas com esse grupo deveriam constar da pauta de discussões, visto que em todos os municípios houve uma perda muito grande de pessoas dessa faixa etária, que evadiram para outras cidades que não pertencem ao Território.

O entrevistado ainda complementa dizendo que, mesmo nas discussões dos recursos para as Casas Familiares Rurais, houve certa resistência por parte de algumas entidades em aprovar os projetos, por entender que os recursos ofertados eram poucos e, desta maneira, as casas estavam angariando uma fatia muito grande. A prioridade no Território, em contraposição, seria o setor produtivo e não a educação. Houve resistências também por parte de alguns prefeitos, principalmente daqueles cujos municípios não possuíam nenhuma Casa Familiar Rural e que, por isso, não eram beneficiados com os recursos ofertados. Essas constatações reforçam o caráter setorial agrícola do colegiado e também a visão local e não territorial dos componentes do conselho.

Outra instituição que tem uma participação muito forte e que inclusive ocupa a vice-presidência do conselho é o SISMUPI – Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Pitanga e região. Ele congrega os servidores públicos municipais de Pitanga, Boa Ventura de São Roque e Santa Maria do Oeste e sua presença no conselho gestor como organização civil é bastante questionada por alguns membros pelo fato de que seu representante ocupa um cargo de confiança do prefeito de Pitanga, o que para alguns conselheiros compromete o seu posicionamento como entidade civil.

A CONSAD, por sua vez, tem um papel importante dentro do fórum, pois sua representante participa de todas as atividades do Território, assessorando o grupo diretivo (presidente, vice-presidente e articulador). Apesar de ocupar uma posição dual no processo de

desenvolvimento territorial, mantém paralelamente um colegiado com objetivos e componentes semelhantes com os do Fórum de Desenvolvimento Territorial.

Outras entidades da organização civil que compõem o fórum têm uma participação que pode ser considerada como limitada e pontual nas reuniões. Muitas vezes a participação se dá somente por um “esforço pessoal” do representante, que abdica de seus compromissos particulares e, com recursos próprios, ao invés dos institucionais, participa das reuniões. De uma forma geral, as fragilidades históricas das organizações civis, consequência do processo de ocupação e formação do Território, conforme analisamos no capítulo um, são preponderantes na participação destas nas discussões.

Para encerrar a análise sobre o papel das instituições, salienta-se a fala do vice-presidente do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Território da Cidadania Paraná Centro, Osvaldo Rachele, na reunião<sup>110</sup> do CEDRAF, ocorrida no dia 10/05/2011, por ocasião de que quatro projetos apresentados pelo Território foram rejeitados por problemas técnico-operacionais.

O Território existe desde 2001 e em 2003 passou a ter o acompanhamento do MDA. O que nós fazemos lá é um **trabalho voluntário**, os técnicos e as pessoas que nos ajudam na elaboração, construção, concertação social do Território, largam de suas atividades diárias para nos ajudar, colaborar para se dedicar ao Território; não há, por parte das instituições que fazem parte do Território, uma dedicação exclusiva para nos ajudar. **Há necessidade de que as instituições contribuam mais efetivamente** (RACHELE, 2011, grifo nosso).

A forma de pensamento esboçada pelo vice-presidente vem ao encontro com boa parte daquilo que expressaram outros entrevistados, que veem no indivíduo e não na instituição, o maior engajamento no projeto. Um exemplo que caracteriza este perfil pessoal da participação é o caso da CPT (Comissão Pastoral da Terra), que ocupava uma cadeira no conselho gestor no período 2003-2009, juntamente o IAF (Instituto Agroflorestral Bernarndo Hakvoot), que tinha como representante o Sr. Esmael Teles. Este representante da CPT era envolvido com os movimentos sociais ligados à questão agrária da região de Pitanga e sua presença no fórum territorial provocava bastante desconforto aos participantes, pois o mesmo levantava questões a respeito da dimensão agrária conflituosa do Território, como também propunha projetos aos assentamentos ligados ao MST (Movimento dos Sem Terra), motivo pelo qual seus projetos nunca foram aprovados. Sua participação foi interrompida por motivo

---

<sup>110</sup> Reunião gravada no dia 10/05/2011.

de seu falecimento em 2008 , mas seu posicionamento nunca foi esquecido. Com sua morte, a CPT foi substituída por outra instituição em 2009.

Outras instituições, sejam elas ligadas aos setores públicos ou à sociedade civil, mas que viam no processo somente uma fonte de obter recurso ou uma forma ou local para resolver problemas de ordem interna (pessoal, infraestrutura e outros), ao perceber que suas perspectivas não seriam atendidas no processo de desenvolvimento territorial, abandonaram a participação ou relegaram-na em segundo plano, dando prioridade a outras formas de aquisição de verbas. Um desses caminhos foi a procura de deputados federais para que seus projetos fossem encaminhados via emendas parlamentares.

Alguns pontos podem ser considerados sinteticamente a respeito do que tratamos aqui, ou seja, o papel das instituições dentro do processo de desenvolvimento territorial no Território da Cidadania Paraná Centro. São eles: a) as instituições governamentais que participam do processo, de uma forma geral, não assumiram nem politicamente nem administrativamente a abordagem territorial; b) há falta de estrutura humana (quantidade e qualidade) para execução da política dentro principalmente das instituições públicas; c) o desempenho das instituições é dependente do engajamento individual das pessoas que operam e executam as políticas; d) ocorre duplicidade de ações de instituições com objetivos semelhantes, levando a ações paralelas e competitivas; e) existem instituições civis dependentes do poder público, ou comandada por lideranças de instituições públicas; f) verifica-se fragilidade das instituições civis (infraestrutura e humanas), que foram historicamente construídas a partir de uma perspectiva ideológica de desconstrução e desempoderamento dos sujeitos, que é fruto da cultura política regional/territorial; e, g) percebe-se que não há estímulo das organizações a participarem do processo de gestão social, provocado competitivamente com as emendas parlamentares.

Estes pontos, conforme sinaliza Brandão (2007) e Harvey (2008), se configuram em uma política com características neoliberais e que tem como eixos principais a execução de políticas públicas com o mínimo de estrutura de pessoal (enxugamento da máquina pública) e a inserção de instituições da sociedade civil como aparato de controle e fiscalização de recursos públicos. Entretanto, não são outorgadas a elas as condições de autonomia para uma real participação (divisão de poder). Essa situação fica mais comprometida em espaços como o Território Paraná Centro, em que a cultura política, de acordo com Silva (2007), assume contornos de controle da sociedade civil características de Territórios Conservadores de Poder. No próximo subcapítulo, apresentaremos os resultados e os impactos dos

investimentos priorizados pelos atores participantes da Política de Desenvolvimento Territorial no Território da Cidadania Paraná Centro.

### 3.3 IMPACTOS DOS INVESTIMENTOS PRIORIZADOS PELOS ATORES ATRAVÉS DO PRONAT NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO

O objetivo aqui é apresentar um panorama geral sobre o desempenho da execução dos investimentos no Território da Cidadania Paraná Centro, através do PRONAT – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, via PROINF – Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais, no período 2003-2011. É interessante ressaltar que houve muitas dificuldades para estabelecer os valores dos recursos repassados, bem como o número de projetos para o Território, pois existem muitas variações desses números de acordo com as fontes.

Primeiramente, é importante destacar a forma e o processo de encaminhamento dos projetos. A princípio, os atores participantes do processo elaboravam e apresentavam os projetos ao conselho de desenvolvimento territorial; o conselho então escolhia os projetos que considerava prioritários e os enviava para serem analisados pela câmara técnica<sup>111</sup> do CEDRAF. Após a aprovação da câmara técnica, os projetos eram apresentados e votados pelo CEDRAF, sendo, por fim, encaminhados pela Delegacia Estadual do MDA para a aprovação no CONDRAF em Brasília.

Outro aspecto é a quantidade de recursos destinados aos projetos. Os valores disponibilizados para os territórios do estado do Paraná, conforme o consultor do IICA para o MDA, Abner Geraldo Picinatto<sup>112</sup> seguiu os seguintes critérios: de 2004 a 2008 houve uma disponibilidade de R\$ 5.400.000,00 para todo o Estado do Paraná, quantia dividida entre os territórios com bases nos projetos discutidos e aprovados pela instância territorial e pelo CEDRAF. A partir de 2008, com a implantação do programa “Territórios da Cidadania”, foi ofertado o valor de R\$ 1.200.000,00 para os Territórios da Cidadania e R\$ 600.000,00 para os Territórios Rurais.

Igualmente, muitos atores participantes do processo, a partir principalmente de 2005, ao sentirem que seus projetos não seriam contemplados dentro do processo preconizado pelo PRONAT e também estimulados por lideranças de deputados federais, começaram a encaminhar seus projetos via Emendas Parlamentares.

---

<sup>111</sup> Câmara Técnica do CEDRAF: composta por técnico-representantes de diversas entidades, entre elas: SEAB, EMATER, ONGs, universidades.

<sup>112</sup> Entrevista realizada em 06/06/2012.

Antes de apresentar os dados específicos do Território, é importante recuperar algumas informações gerais que norteiam o programa. Leite e Wesz Junior (2011) mencionam, antes de tudo, que a implementação das políticas territoriais na área rural herdou os erros e acertos de um programa anterior – o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), na linha “Infraestrutura e Serviços” – vigente no país da segunda metade dos anos 1990 até 2002. Para os autores, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), criado em 2003, foi construído a partir da inclusão em seu portfólio de duas modalidades do Pronaf: “Infraestrutura e Serviços Municipais” e “Capacitação dos Agricultores Familiares”. Essas duas linhas deixaram de fazer parte do PRONAF (que ficou restrito ao crédito rural) e passaram a compor o PRONAT por meio das funções “Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF)” e “Capacitação de Agentes de Desenvolvimento”. Paralelamente foram agregadas duas outras ações na política pública em análise, ainda que não estivessem acopladas na sua matriz orçamentária: “Assistência Financeira Mediante Emendas Parlamentares” e “Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) – Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste”.

Para Leite e Wesz Junior (2011), essas ações acabaram mostrando-se insuficientes, tornando evidente a necessidade de ampliar as opções de intervenção no PRONAT. Nesse sentido, foi criada em 2004, a linha “Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)” e “Gestão Administrativa do Programa”. Em 2006, foi instaurado o “Apoio à Gestão de PTDRS”, buscando qualificar o processo de planejamento dos Territórios Rurais apoiados pela política. Em 2007, instituiu-se a ação “Fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura Familiar e Assentamentos da Reforma Agrária”. Por fim, em 2008, criou-se uma linha que procurou fortalecer iniciativas territoriais de conservação e manejo sustentável da agrobiodiversidade (“Fortalecimento e Valorização de Iniciativas Territoriais de Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade”) (LEITE e WESZ JUNIOR, 2011).

A fonte básica dos recursos que compõem as funções do programa, segundo apontam Leite e Wesz Junior (2011), é totalmente lastreada pelo Orçamento Geral da União (OGU), incluindo os recursos aportados pelas emendas dos congressistas. Portanto, são recursos formados pelo Orçamento Fiscal, da Seguridade e pelo Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais Federais, recolhidos sob a forma de impostos, taxas e contribuições. Os recursos previstos em cada uma dessas linhas para a execução das atividades previstas nos territórios são intermediados pela Caixa Econômica Federal (CEF), que é a única instituição

bancária envolvida no repasse dos recursos do PRONAT. Ela cobra 2,5% sobre os projetos para a sua operacionalização, sendo 0,5% quando o projeto é emitido, 0,5% quando é contratado e 1,5% na prestação de contas.

Para entender o processo da execução financeira orçamentária do PRONAT é importante fazer uma rápida retomada sobre as diferentes fases e procedimentos que envolvem esse processo. Leite e Wesz Junior (2011) apontam que, inicialmente, tem-se o valor previsto, que é definido e programado a partir dos recursos totais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) na Lei Orçamentária Anual (LOA). Em seguida, define-se o valor disponibilizado, que se refere à LOA, isto é, o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, acrescido ou subtraído por eventuais créditos adicionais e/ou remanejamentos/contingenciamentos (limitação de empenho e movimentação financeira). A transição do orçamento disponibilizado ao valor empenhado acontece quando os projetos já foram aprovados pela SDT e são encaminhados à CEF para a sua emissão no orçamento. A partir daí a CEF entra em contato com o proponente para a contratação dos projetos (valor contratado), solicitando os comprovantes de adimplência da entidade e a documentação técnica do projeto – na falta de alguns destes documentos, assina-se o contrato com cláusulas suspensivas, informando que as pendências serão resolvidas até um período pré-determinado. Com a execução física do projeto e o cumprimento das cláusulas suspensivas, os valores passam a ser pagos aos proponentes (valor pago), finalizando a execução orçamentária do programa (LEITE; WESZ JUNIOR, 2011).

Outro ponto a ser considerado na análise do programa é em relação aos proponentes dos projetos do PRONAT, que para Leite e Wesz Junior (2011), são os municípios (por meio das prefeituras), os Estados e as ONGs. Os municípios geralmente abarcam os maiores valores contratados, principalmente por controlar os recursos vinculados às emendas parlamentares e à infraestrutura que são direcionados ao investimento. Os Estados, por sua vez, atuam nas mesmas modalidades que os municípios. As ONGs são as entidades que cobrem a grande maioria dos projetos de custeio, em especial nas modalidades de Capacitação, PTDRS, Gestão de PTDRS, Cooperativismo e PDHC<sup>113</sup> e PLAN-TER – Planejamento Territorial.

No caso dos Territórios de Cidadania, diferentemente do PRONAT, o desafio torna-se maior, pois envolve várias ações setoriais oriundas de distintos ministérios, cujo exercício

---

<sup>113</sup> PDHC – Projeto Dom Helder Câmara é um acordo de empréstimo entre o Governo Brasileiro/Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrário/FIDA. Seu objetivo é desenvolver ações estruturantes no fortalecimento da Reforma Agrária e a Agricultura Familiar no semi-árido nordestino, investe na articulação e organização dos espaços de participação social.



de articulação se dará efetivamente na escala territorial, tornando mais complexo o processo de gestão social. De acordo com os autores mencionados, nesse caso, não se trata da criação, pelos órgãos federais, de novas políticas públicas para ingressarem no Território da Cidadania, mas da destinação de um volume de recursos dos programas já existentes aos Territórios da Cidadania. Desse modo, no momento em que um ministério passa a integrar o programa não haverá maior dotação orçamentária para essa instituição, mas somente uma redistribuição dos valores, visando aumentar os recursos empregados nas regiões mais empobrecidas e menos dinâmicas e buscando melhorar a eficiência da sua aplicação no campo. Em outras palavras, não se ampliam os recursos dos ministérios para que estes apliquem maiores valores no meio rural, o que ocorre é que cada política setorial passa a direcionar uma parcela do seu montante de recursos para esse espaço pelo PTC. Portanto, não ocorre um “aumento do bolo”, mas somente uma nova redistribuição das suas fatias. Em alguns territórios – principalmente os mais isolados – isso pode representar um acréscimo de recursos, enquanto que para outras localidades os valores sofrem poucas alterações, pois se traduzem na mesma rubrica que já chegava aos municípios antes da sua constituição enquanto Território da Cidadania (LEITE; WESZ JUNIOR 2011).

Para a análise de resultados de aplicação de recursos, há uma diferença temporal do ano da deliberação do projeto pelos territórios em relação a sua implementação. Um dos motivos, de acordo com Picinatto (2010) é que todo processo de definição do orçamento disponível (discussão das propostas pelo colegiado territorial, construção dos projetos pelos proponentes nos moldes sugeridos, envio ao Conselho Estadual e avaliação da SDT) acaba avançando até o quarto bimestre do ano (principalmente em ano eleitoral). Deste modo, mais de 90% dessas operações de contratação ocorrem em dezembro, pois não se conseguiu desvincular a apresentação dos projetos no ano orçamentário correspondente. Para que esse valor não retorne ao Tesouro Nacional, um procedimento muito comum tem sido o uso da opção “restos a pagar” (RAP), que ocorre quando o valor fica assegurado para o projeto, mas será liberado somente no ano seguinte. Isso permite, por exemplo, que, em 2009, ainda estejam sendo pagos projetos contratados em 2007.

Há uma dificuldade bastante grande em estabelecer os valores dos recursos repassados ao Território, pois há variações desses valores conforme a sua fonte. Estão disponíveis três fontes de recursos: uma disponibilizada pelo MDA/SDT/SGE<sup>114</sup>, uma

---

<sup>114</sup> O SGE, de acordo com MDA/SDT (2011), é uma ferramenta que a SDT/MDA disponibiliza para que os Colegiados Territoriais e os diferentes gestores da Política de Desenvolvimento Territorial qualifiquem seu próprio desempenho a partir da gestão de informações e de processos de comunicação via INTERNET.

segunda pelos dados da Caixa Econômica Federal do Paraná e a terceira disponibilizada pela Delegacia Estadual do MDA, com dados elaborados pela SEAB (Secretaria do Estado de Agricultura e Abastecimento) e pelos consultores do MDA. A seguir, se fará uma breve apresentação de cada uma, porém, para efeito de análise, considerará especialmente a elaborada pela Delegacia Estadual do MDA, por aparentemente ser a mais completa e descartar as emendas orçamentárias.

O Território da Cidadania Paraná Centro, de acordo com o MDA/SDT/SGE (2011), conta com 77 projetos em um total de R\$ 8.324.142,37 no período de 2003 a 2010. Os dados de 2011 até fevereiro de 2012 ainda não estavam disponibilizados no site do MDA. Nesta planilha estão computadas, porém, não identificadas, as AFEM –Auxílios Financeiros de Emendas de Mandato, projetos estes não discutidos/aprovados pelo Fórum de Desenvolvimento Territorial.

Nos dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal acessados em fevereiro de 2012, o Território Paraná Centro é contemplado com R\$ 8.301.850,57 em 65 projetos no período de 2005 a 2011, não estando contemplados nesta listagem os projetos de 2003 e 2004. Na listagem da Caixa Econômica Federal há também o registro de despesas de custeio de R\$ 1.812.810,30 para os municípios de Pitanga e Guarapuava sendo: 01 projeto para Pitanga no valor de R\$ 54. 735,36, destinado à ASSESPI<sup>115</sup>, para a construção do PTDRS do Território Paraná Centro, de 2006; para o município de Guarapuava há 5 projetos, sendo 1 para a FAU (Fundação UNICENTRO), no valor de R\$ 25.363,00 para promoção e capacitação de produtores de leite e para o associativismo no Território da Cantuquiriguaçu; e 06 projetos para a Fundação RURECO, para capacitação de produtores e elaboração do PTDRS em outros Territórios do Paraná. Nota-se que nestes houve, na rubrica PRONAT-COOPERAT, o repasse de R\$ 603.720,00 para a elaboração dos PTDRS de 5 territórios, evidenciando um crédito de recurso para o Território Paraná Centro que, no entanto, foi utilizado em outros Territórios.

Outro ponto a ser observado na planilha da Caixa Econômica é que, a partir de 2010, todas as verbas via AFEM são lançadas como PRONAT/PROINF. Para diferenciar a origem desses recursos a planilha foi checada junto ao articulador do Território, Nilson Padilha<sup>116</sup>, tendo como critério para classificação como PRONAT/PROINF, o encaminhamento para discussão e aprovação pelo Conselho de Desenvolvimento Territorial e também ao CEDRAF.

---

<sup>115</sup> Associação de Ensino Superior de **Pitanga**.

<sup>116</sup> Entrevista realizada em 20/01/2012.

Os recursos que não passaram por estas instâncias foram consideradas como AFEM – Auxílios Financeiros de Emendas de Mandato.

Aqui, levam-se em consideração apenas os recursos do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e investimentos/PRONAT/PROINF e AFEM (Quadro26).

MUNICÍPIO	PRONAT/PROINF		AFEM		TOTAL GERAL	
	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor
<b>Altamira do Paraná</b>	01	28.164,81	0	-	01	28.164,81
<b>Boa Ventura do São Roque</b>	01	55.964,00	04	305.015,18	05	360.979,18
<b>Campina do Simão</b>	03	283.759,60	01	102.500,00	04	386.259,60
<b>Cândido de Abreu</b>	03	482.317,05	02	133.147,87	05	615.464,92
<b>Guarapuava</b>	01	28.675,76	00	-	01	28.675,76
<b>Iretama</b>	05	1.454.405,73	00	-	05	1.454.405,73
<b>Laranjal</b>	00	-	04	449.116,89	04	449.116,89
<b>Manoel Ribas</b>	-	-	02	145.014,36	02	145.014,36
<b>Mato Rico</b>	04	227.148,23	01	113.241,00	04	340.839,41
<b>Nova Cantu</b>	01	49.776,80	01	195.000,00	02	244.776,80
<b>Nova Tebas</b>	01	594.244,00	01	150.000,00	02	744.244,00
<b>Palmital</b>	03	310.448,96	02	268.681,94	05	579.130,90
<b>Pitanga</b>	02	80.394,70	02	181.607,11	04	262.001,81
<b>Rio Branco do Ivaí</b>	01	30.708,69	-	-	01	30.708,69
<b>Roncador</b>	01	89.903,12	01	153.370,00	02	243.273,12
<b>Rosário do Ivaí</b>	02	173.902,82	01	154.000,00	03	327.902,82
<b>Santa Maria do Oeste</b>	03	233.941,66	07	1.207.117,00	10	1.441.058,66
<b>Turvo</b>	03	323.270,00	02	296.563,11	05	619.833,11
<b>Total</b>	34	4.447.475,93	31	3.854.374,64	65	8.301.850,57
<b>Percentual</b>	<b>53,8%</b>	<b>53,5</b>	<b>46,2%</b>	<b>46,5</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

QUADRO 26 – ACOMPANHAMENTO DE OBRAS DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NO PARANÁ DO PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS, NO PERÍODO DE 2005-2011

FONTE: CAIXA/ SIURB (2012). Organização: Favaro (2012).

Conforme o Quadro 26 e Gráfico 10, verifica-se que as emendas orçamentárias representadas pelas AFEM representam 46,5% dos recursos do Território, ou seja, R\$ 3.854.374,64, quase a metade dos recursos quando comparados com os do PROINF, que contabilizam R\$ 4.447.475,93 (53,5%).

Os recursos do PROINF foram discutidos dentro do Fórum de Desenvolvimento Territorial e aprovados pela instância estadual, o CEDRAF – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar, tendo sido apontados como eixo prioritários da “Gestão Social” nas premissas da Política de Desenvolvimento Territorial, conforme os documentos do MDA/SDT(2005), já analisados no capítulo 2.

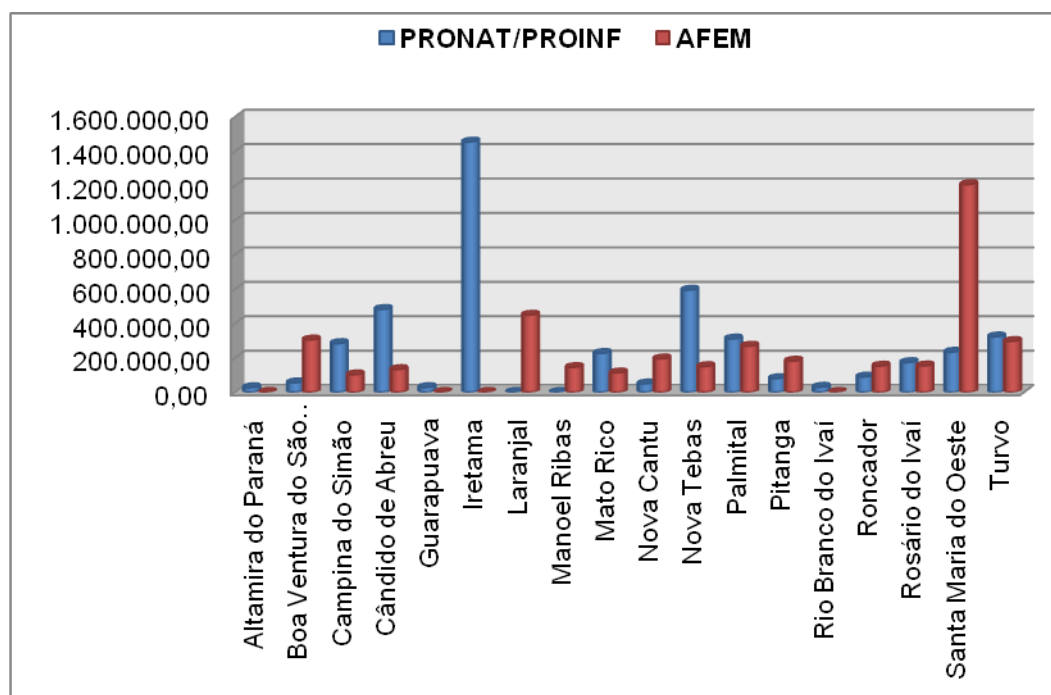


GRÁFICO 10 – COMPARATIVO DE RECURSOS DISPONIBILIZADOS PELO PROINF E PELAS AFEM PERÍODO 2005-2011

FONTE: CAIXA/ SIURB (2012). Organização: Favaro (2012).

É interessante também ressaltar que nesta planilha consta que, em 2011, foram liberados para o Território, via AFEM, cinco projetos para os municípios de Laranjal, Manoel Ribas, Rosário do Ivaí e dois para Santa Maria do Oeste, totalizando um valor de R\$931.550,00. Em contrapartida, não houve nenhum projeto aprovado pelo PROINF neste período, apesar do Território ter discutido e apresentado 4 projetos junto ao CEDRAF, totalizando R\$ 1.229.401,00, sendo eles: projeto de infraestrutura de beneficiamento e comercialização de hortifrutigranjeiros da microrregião do Vale do Rio Piquiri, para os municípios de Laranjal, Palmital, Santa Maria do Oeste e Campina do Simão, no valor de R\$ 314.578,00; projeto usina de beneficiamento de mel para a Microrregião Vale do Rio Ivaí, contemplando os municípios de Rosário do Ivaí, Rio Branco do Ivaí, Manoel Ribas e Cândido de Abreu, no valor de R\$ 362.656,00; projeto de apoio à comercialização de produtos da agricultura familiar do Território Paraná Centro, contemplando os municípios de Boa Ventura de São Roque, Nova Tebas, Turvo e Pitanga, no valor R\$ 413.367,00; e o projeto apoio à segurança alimentar da Agricultura Familiar, contemplando os municípios da microrregião do Rio Cantu, sendo eles, Iretama, Roncador, Altamira do Paraná e Nova Cantu, no valor de R\$ 248.800,00. Todos esses projetos foram avaliados pela câmara técnica do CEDRAF e reprovados, tendo como justificativa a inconsistência técnica e administrativa, além de apontarem que esses recursos poderiam ser acessados via financiamentos junto ao PRONAF, visto que esses investimentos são destinados a entidades privadas e não públicas.

Alguns desses projetos, após reprovados foram entregues a assessores de deputados para serem financiados via AFEM, como é o caso do projeto de infraestrutura de beneficiamento e comercialização de hortifrutigranjeiros da microrregião do Vale do Rio Piquiri. Outra situação interessante a ressaltar, que os maiores demandadores das emendas não são as prefeituras e sim as organizações de agricultores familiares (CRESOL, COORLAF, IAF, MPA, entre outras) por suas ligações diretas com os deputados ligado a base governista entre eles o Dr. Rosinha e o Assis do Couto. Entre os projetos mais aprovados via AFEM são as patrulhas mecanizadas, que consiste em um conjunto de máquinas e equipamentos agrícolas que disponibilizados a prefeitura ou alguma organização de agricultores.

As emendas orçamentárias, de acordo com Leite e Wesz Junior (2011, p.172), “se por um lado contribuem ao agregar um maior montante de recursos ao PRONAT, por outro, esta modalidade imprime uma elevada vulnerabilidade orçamentária ao programa, ficando dependente dos interesses dos parlamentares”. Picinatto (2011) levanta que a partir do momento em que o MDA/SDT disponibiliza recursos do PRONAT, via emendas parlamentares, todo o processo territorial é desacreditado. Isto ocorre porque quando os recursos são disponibilizados via PROINF, é necessário que haja discussão, elaboração e aprovação pelo colegiado e pelo CEDRAF, além de emissão de pareceres do MDA e outros procedimentos, enquanto que por emenda tudo isto é facilitado ou até mesmo dispensado.

Dentro da proposta e a da indagação provocada por Romano (2009) na análise política da política o que o governos em sua interação com a sociedade civil o que fazem? E porque fazem? A resposta é que o DTR, a partir do momento que aceita as AFEM como uma prática normal, rompe seu caráter emancipatório proposto em suas diretrizes, e sim reforça as políticas tradicionais, pois além de desmobilizar o fórum de desenvolvimento territorial, fortalece e reforça os laços de clientelismo político do Território, como vimos no capítulo 1 e 2 são bastante forte.

Para discutir o impacto da Política de Desenvolvimento Territorial do Território Paraná Centro, no período de 2003-2011, levou-se em conta a planilha elaborada pela SEAB/MDA (2011), que apresenta um total de 53 projetos no valor de R\$ 5.533.838,87. Nesta listagem constam somente os projetos de investimentos que foram discutidos e aprovados pelo Fórum de Desenvolvimento Territorial no período de 2003-2010 (Quadro 27). Nesta listagem foram contemplados também os investimentos aprovados pelo PRONAF – Infraestrutura, sendo este o primeiro investimento do Território. O repasse de recursos de custeio por parte do MDA para pagamento do articulador, como também para o processo de

construção e qualificação do PTDRS nos anos de 2006 e 2011, não foram contabilizados nesta análise devido à dificuldade de individualizar por Território.

Para tornar a análise dos investimentos mais didática, eles foram agrupados em grandes linhas: agroindústria de suínos, reestruturação e apoio à ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural, Casas Familiares Rurais, cadeia produtiva do leite, agroindústria de plantas medicinais, regularização fundiária, apoio à comercialização, cadeia produtiva de frutas, agroindústria de madeiras e organização territorial. De uma forma geral, todos os municípios do Território foram contemplados (Mapa 16).

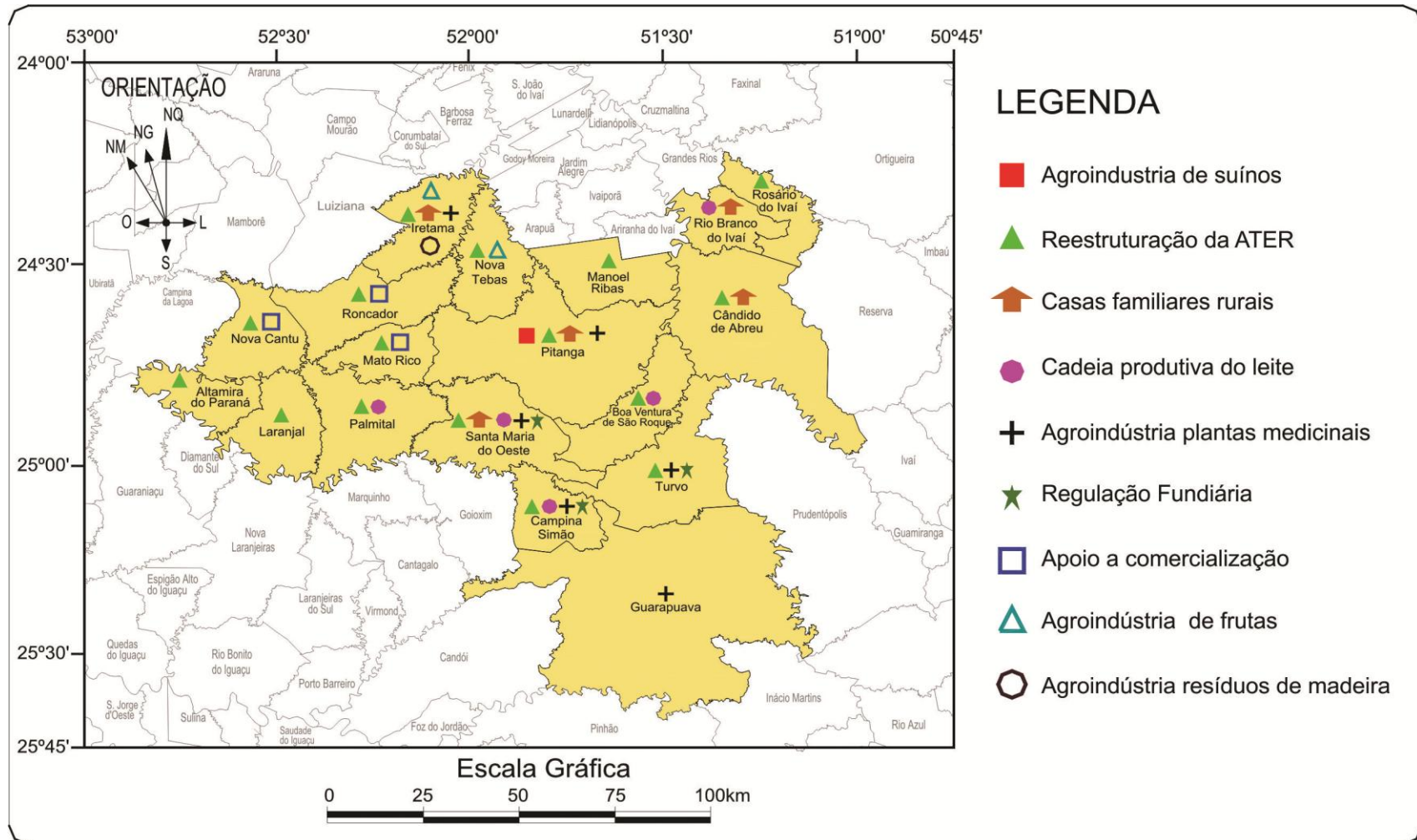
<b>Linha/ investimentos</b>	<b>Municípios</b>	<b>Ano</b>	<b>Valor MDA</b>	<b>Eixo</b>	<b>Área</b>	<b>Nº de projetos</b>
<b>Agroindústria de suínos - Construção de um frigorífico para abate de suínos</b>	Pitanga	2003	279.300,00	Infraestrutura	Agroindústria	1
<b>Reestruturação da ATER – Assistência técnica e Extensão Rural: compra de veículos e equipamentos de informática</b>	Boa Ventura do São Roque, Campina do Simão, Cândido de Abreu, Iretama, Manoel Ribas, Mato Rico, Nova Cantu, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Roncador, Rosário do Ivaí, Santa Maria do Oeste, Turvo, Altamira do Paraná Laranjal, Mato Rico.	2004/2005	372.101,00	Serviços e desenvolvimento institucional	ATER – Assistência técnica e Extensão Rural	21
<b>Casas Familiares Rurais - Investimento em construção/reforma das Casas Familiares Rurais , bibliotecas, como também aquisição de veículos e equipamentos de informática</b>	Santa Maria do Oeste, Rosário do Ivaí, Iretama, Pitanga, Cândido de Abreu	2004/2005	889.432,00	Infraestrutura	Educação do campo	5
<b>Cadeia Produtiva do leite, aquisição de caminhões, tanques isotérmicos, qualificação dos produtores de leite, cursos de formação</b>	Rio Branco do Ivaí, Campina do Simão, Boa Ventura do São Roque, Palmital, Santa Maria do Oeste,	2004/2008	1.070.501,23	Trabalho e Renda	Comercialização	9
<b>Agroindústria - Plantas Medicinais Construção de estufas e secadores</b>	Turvo, Campina do Simão, Santa Maria do Oeste, Pitanga, Iretama, Guarapuava (UNICENTRO).	2005	318.354,57	Infraestrutura	Agroindústria	8
<b>Regularização Fundiária</b>	Campina do Simão, Santa Maria do Oeste, Turvo	2009	532.879,20	Desenvolvimento Social	Reordenamento Agrário	3

<b>Apoio à comercialização e compra de utilitários, tipo caminhão, carroceria furgão/refrigeração e câmara fria</b>	Mato Rico, Nova Cantu e Roncador.	2007	228.920,00	Trabalho e Renda	Comercialização	1
<b>Agroindústria de frutas – Construção de uma fábrica de poupa de fruta Maracujá/ Implantação de viveiro de mudas frutíferas</b>	Nova Tebas e Iretama	2009/ 2010	1.202.366,68	Infraestrutura	Agroindústria	2
<b>Agroindústria de resíduos de madeira Construção de uma fábrica de resíduos de madeira (maravalha)</b>	Iretama	2010	639.984,19	Infraestrutura	Agroindústria	1
<b>Total</b>			<b>5.533.838,87</b>			<b>53</b>

QUADRO 27 – PROJETOS IMPLANTADOS NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO NO PERÍODO 2003-2010. FONTE: DELEGACIA ESTADUAL DO MDA DO PARANÁ (2012)

Organização: Favaro (2012)





MAPA 16 – LOCALIZAÇÃO DAS LINHAS DE INVESTIMENTOS NOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM O TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO

Organização: Favaro (2011). Elaboração: Elizando Fiuza Aquino (2011).

Com base no Quadro 28 e Gráfico 11, pode-se verificar que, em termos de valor investido, predominam os investimentos em agroindústria de frutas (21,7%), na cadeia produtiva do leite (19,2%), na Casa Familiar Rural (16,1%), na agroindústria da madeira (11,6%), em regularização fundiária (9,6%), em ATER (6,7%), na cadeia produtiva de plantas medicinais (5,8%), na agroindústria de suínos (5,2%) e, por último, o apoio à comercialização, com 4,1% dos recursos destinados ao Território.

Investimento	Valor	(%)	Nº Projetos	(%)
Agroindústria de frutas	1.202.366,68	21,7	2	3,8
Cadeia do Leite	1.070.501,23	19,2	9	16,9
Casa Familiar Rural	889.432,00	16,1	5	9,4
Agroindústria de madeira	639.834,19	11,6	1	1,8
Regularização fundiária	532.879,20	9,6	3	5,7
ATER	372.101,00	6,7	21	39,7
Cadeia produtiva Plantas Medicinais	318.354,57	5,8	8	15,2
Agroindústria de suíno	279.300,00	5,2	1	1,8
Apoio a Comercialização	228.920,00	4,1	3	5,7
<b>Total</b>	<b>5.533.838,87</b>	<b>100</b>	<b>53</b>	<b>100</b>

QUADRO 28 – INVESTIMENTOS POR VALOR E PERCENTUAL NO TERRITÓRIO E NÚMERO E PERCENTUAL DE PROJETOS IMPLEMENTADOS NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO, PERÍODO 2003-2010

FONTE: Delegacia Estadual do MDA (2012). Organização: Favaro (2012).

A agroindústria de suínos, especificamente, se resume à construção de um frigorífico de suínos no município de Pitanga. Este investimento teve recurso do PRONAF-Infraestrutura, que iniciou uma experiência de apoio aos investimentos regionais, conforme foi descrito em detalhes no capítulo 2.

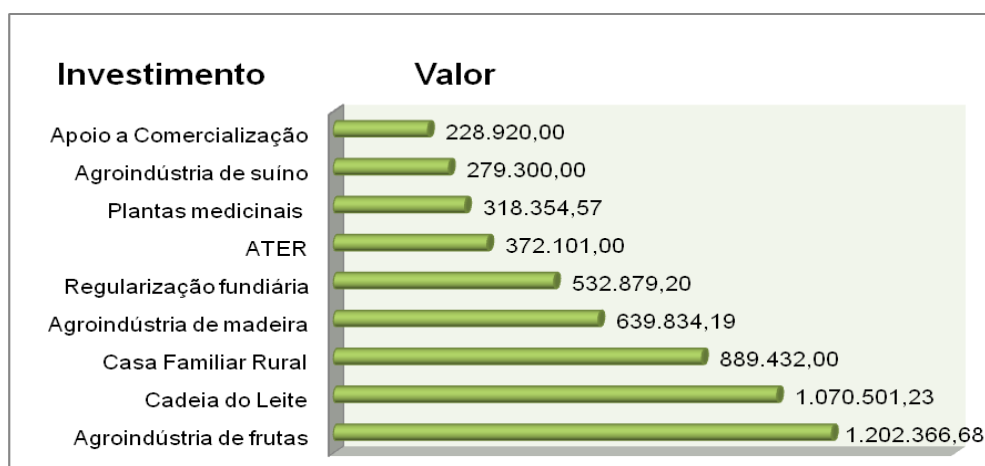


GRÁFICO 11 – LINHAS DE INVESTIMENTO E VALORES

FONTE: Delegacia Estadual do MDA. Organização: Favaro (2012).

Em relação ao número de projetos, predominam aqueles relacionados a ATER, que correspondem à compra de veículos e equipamentos de informática, sendo um total de 21 projetos, ou seja, de 40,3% do total dos implementados no Território. Em segundo lugar, aparece a cadeia produtiva do leite, com 9 projetos, ou seja, 17,3% do total. Em terceiro, aparece a cadeia produtiva de plantas medicinais, com 8 projetos atrelados, o que corresponde a 15,2% (Gráfico 12).

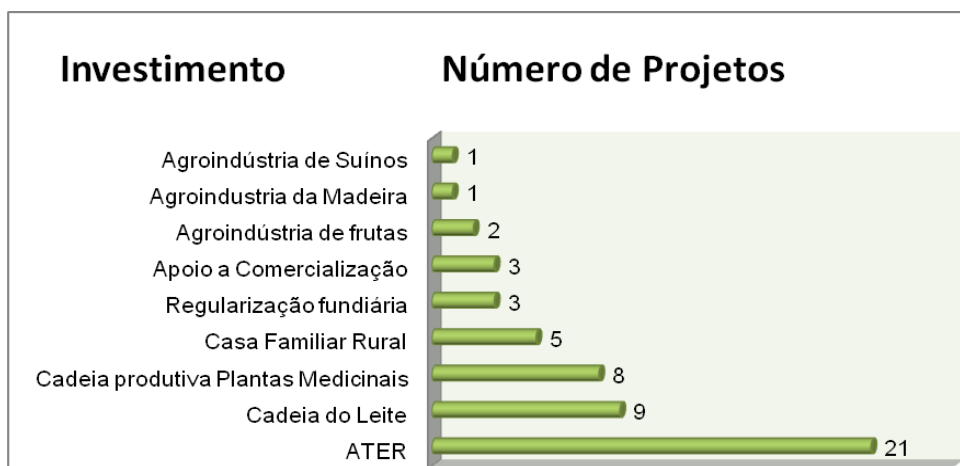


GRÁFICO 12 – NÚMEROS DE PROJETOS EM RELAÇÃO À LINHA DE INVESTIMENTOS  
FONTE: Delegacia Estadual do MDA. Organização: Favaro (2012).

Também é importante ressaltar que, apesar do esforço de tentar levantar o número de beneficiários por projeto, não se conseguiram as informações necessárias, visto que muitos projetos não identificaram na proposta o número de beneficiários, além de ocorrer a falta de cadastro nas instituições dos beneficiários ou a não conclusão de alguns deles.

Abaixo, identificaremos os investimentos dentro dos principais eixos prioritários de direcionamento de investimento escolhidos pelos atores participantes das oficinas que qualificaram o PTDRS em 2006.

### 3.4 EIXOS PRIORITÁRIOS DE INVESTIMENTO

Foram escolhidos pelos atores do processo cinco eixos prioritários de investimento, segundo o PTDRS (2006, p.42-44) do Território Paraná Centro: infraestrutura, trabalho e renda, desenvolvimento social, serviços e desenvolvimento institucional e meio ambiente, descritos e detalhados da seguinte forma:

**a) Trabalho e renda** (atividades não agrícolas e turismo, exploração de argila e gás natural, capacitação e qualificação dos agricultores, mudança da base tecnológica; diversificação da produção, agroindústrias, comercialização nos aspectos de compra e venda e ressignificação do campo; b) **Infraestrutura** (investimento em estrutura

de saúde, saneamento e educação, programas de habitação rural, melhoria das estradas municipais, asfaltamento e readequação de rodovias intermunicipais, estruturação de agroindústrias, eletrificação rural, saneamento básico, comunicação, estruturas de armazenamento; c) **Ações estratégicas do eixo serviços e desenvolvimento institucional** (serviços de saúde, ATER, consórcios intermunicipais, educação formal e informal, organizações territoriais, instituições do Paraná Centro, cultura e lazer, ensino superior e ensino técnico, agentes financeiros, centralização dos núcleos regionais; d) **Meio Ambiente** (água, mata ciliar, educação ambiental, proteção de fontes, proteção e manejo do solo, lixo; e) **Desenvolvimento social** (segurança alimentar, ações em cidadania, economia solidária, reforma e reordenamento agrário, regularização fundiária, gênero e geração (juventude), aposentadoria.

Com base na descrição dos eixos contidos no PTDRS (2006) acima e no quadro de resultados de projetos do Território Paraná Centro (Quadro 29), a distribuição se deu desta forma: o eixo que teve maior investimento foi o de infraestrutura, com um valor de R\$ 3.329.437,44, perfazendo 60,2% do total de investimentos. Este eixo incluiu: obras de infraestrutura em construção de frigoríficos de suínos, construção e reformas nas Casas Familiares Rurais, construção de barracões/estufa para produção e beneficiamento de plantas medicinais, instalação de indústrias para transformação de frutas no município de Nova Tebas, construção de um viveiro para produção de mudas frutíferas no município de Iretama e construção de uma indústria de processamento de resíduos de madeira, também no município de Iretama. Todos estes investimentos totalizam 14 projetos, representando 26,4% do total.

Em segundo lugar, aparecem os investimentos no eixo trabalho e renda, com valor de R\$ 1.299.421,23, ocupando 23,4% dos investimentos, com destaque para os projetos da cadeia produtiva do leite e os relacionados ao apoio à comercialização de produtos da agricultura familiar. Em terceiro, destaca-se o eixo “serviços e desenvolvimento institucional”, com o valor investido de R\$ 372.101,00 na reestruturação da ATER do Território; este eixo é o que apresenta o maior número de projetos (21 dos 53 do território), representando 41,2% do total (Quadro 29; Gráfico 13).

Eixos Prioritários	Projetos		Investimento	
	Número	%	Valor	%
<b>Serviços e Desenvolvimento institucional</b>	21	39,7	372.101,00	6,7
<b>Trabalho e Renda</b>	12	22,6	1.229.421,23	23,4
<b>Infraestrutura</b>	17	32,0	3.329.437,44	60,2
<b>Desenvolvimento Social</b>	03	5,7	532.879,20	9,7
<b>Meio Ambiente</b>	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100</b>	<b>5.533.838,87</b>	<b>100</b>

QUADRO 29 – EIXOS PRIORITÁRIOS DE INVESTIMENTOS: NÚMERO E PERCENTUAL DE PROJETOS E VALOR E PERCENTUAL INVESTIDOS

FONTE: Delegacia Estadual do MDA. Organização: Favaro (2012).

O eixo desenvolvimento social ocupa o quarto lugar, com projetos correspondentes à regularização fundiária para os municípios de Turvo, Santa Maria do Oeste e Campina do Simão, totalizando um valor correspondente a R\$ 532.879,20 20.

É interessante observar que o eixo meio ambiente, tido como prioritário no PTDRS (2006), não teve nenhum projeto apresentado/aprovado e, conseqüentemente, nenhum valor investido (Gráfico 13).

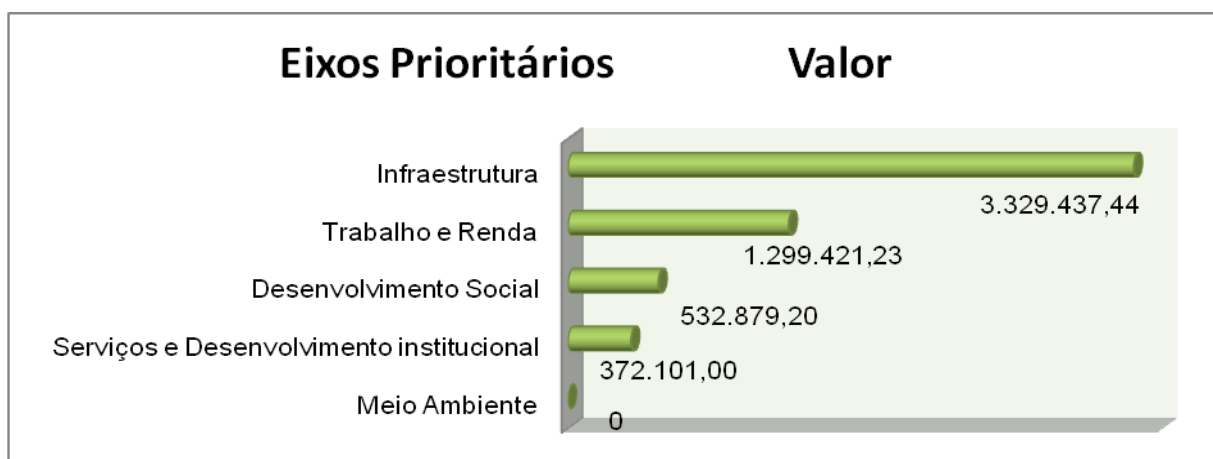


GRÁFICO 13 – EIXOS PRIORITÁRIOS EM VALOR INVESTIDO

FONTE: Delegacia Estadual do MDA. Organização: Favaro (2012).

Observa-se nos dados acima que os eixos investidos se resumem em atividades de melhoria de infraestrutura e obras, como construção e reforma de instalações, compra de equipamentos e veículos, com ênfase ao econômico, não tendo prioridades em outras áreas essenciais para resolver os problemas e conflitos do Território, tais como os eixos ligados a estrutura fundiária e ambiental. Para complementar a análise, apresentamos abaixo dados referentes às áreas temáticas, ou seja, o foco em que os projetos são priorizados.

#### 3.4.1 Áreas temáticas priorizadas

De acordo com o PDTRS (2006), eram previstos investimentos em 23 (vinte e três) áreas temáticas: ATER, comercialização, agroindústria, educação no campo, regularização fundiária, planejamento e organização do Território, ambiental, artesanato, ensino superior/profissionalização, ensino básico urbano, infraestrutura básica, infraestrutura hídrica, produção primária, turismo, associativismo, cultura, lazer, gênero, juventude, populações tradicionais, povos indígenas, redes socioeconômicas e redes sociais. Os resultados (Gráfico 14), estão concentrados nas linhas temáticas da ATER, com 21 projetos; comercialização com 12; agroindústria com 9; educação do campo com 5; regularização fundiária, com 3 e

planejamento e organização do território, com 3 projetos. As demais áreas temáticas não receberam nenhum investimento.

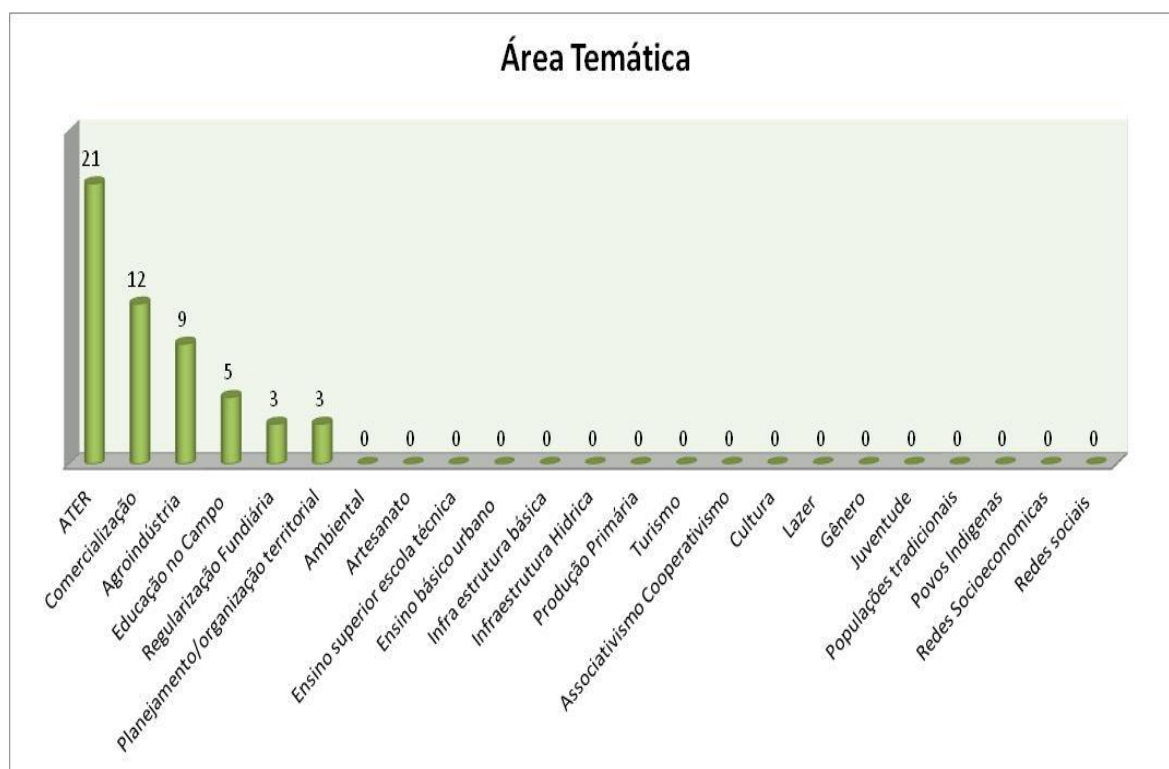


GRÁFICO 14 – PROJETOS POR ÁREA TEMÁTICA

FONTE: Delegacia estadual do MDA. Organização: Favaro (2012).

Com base nos dados das planilhas e a partir da verificação *in locu* dos investimentos, foi observado que em relação às perspectivas de desenvolvimento, 7 das 10 linhas de investimentos executados no Território, ou seja, 70%, têm uma ênfase no desenvolvimento agrícola ou agropecuário; 30% ou seja, três linhas, têm um foco no desenvolvimento rural, representado pelas Casas Familiares Rurais, pela regularização fundiária e pela organização do Território.

Nenhuma das linhas de investimento executadas no Território têm ações que integram a cidade e o campo (urbano e rural), as quais corresponderiam ao desenvolvimento territorial<sup>117</sup>. Assim sendo, todas as ações têm um caráter setorial que é direcionado ao setor rural (Quadro 30).

<sup>117</sup> Desenvolvimento territorial: espaço físico, geograficamente definido, geralmente continua compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia e a sociedade, a cultura a política e as instituições (MDA/SDT, 2005).

INVESTIMENTOS/LINHA DE AÇÃO	PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO		
	Agrícola	Rural	Territorial
<b>Agroindústria de frutas</b>	X		
<b>Cadeia do Leite</b>	X		
<b>Casa Familiar Rural</b>		X	
<b>Agroindústria de madeira</b>	X		
<b>Regularização fundiária</b>		X	
<b>ATER</b>	X		
<b>Agroindústria de suíno</b>	X		
<b>Apoio a Comercialização</b>	X		
<b>Cadeia produtiva Plantas Medicinais</b>	X		

QUADRO 30 – FOCOS DAS AÇÕES NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA, RURAL E TERRITORIAL

Organização: Favaro (2012).

Também com base nos dados das planilhas e com verificação dos investimentos em campo, observou-se que 80% da linha de ações relacionadas à escala de abrangência das obras têm um caráter municipal (local), ou seja, estão restritas ao público do município, apesar de todos os projetos, no momento da sua confecção terem um caráter territorial, o que implicaria, na prática, uma abrangência de no mínimo dois municípios. Verificou-se que alguns projetos foram constituídos através de consórcios intermunicipais, mas na prática sua abrangência é municipal. Um dos exemplos é o de agroindústria de suínos aprovada em 2003, que ainda não está em funcionamento e que, apesar de ter um caráter territorial, a sua gestão está sendo concebida através de uma cooperativa cujos sócios pertencem a um só município. Uma das linhas de ação têm um caráter regional, como é o caso das Casas Familiares Rurais, situadas em cinco municípios e que têm como alunos os filhos de agricultores de municípios vizinhos.

INVESTIMENTOS	ESCALA DE ABRANGÊNCIA DOS INVESTIMENTOS		
	Municipal (local)	Regional	Territorial
<b>Agroindústria de frutas</b>	X		
<b>Cadeia do Leite</b>	X		
<b>Casa Familiar Rural</b>		X	
<b>Agroindústria de madeira</b>	X		
<b>Regularização fundiária</b>	X		
<b>ATER</b>	X		
<b>Agroindústria de suíno</b>	X		
<b>Apoio a Comercialização</b>	X		
<b>Cadeia produtiva Plantas Medicinais</b>	X		

QUADRO 31 – ESCALA DE ABRANGÊNCIA DOS INVESTIMENTOS

Organização: Favaro (2011).



### 3.4.2 Situação dos Investimentos

No intuito de avaliar os impactos dos investimentos no Território, foi realizada uma visita ao local onde estão localizados os empreendimentos e, para facilitar a análise, classificou-se a situação dos locais em seis grupos distintos: 1- concluído e funcionando; 2 - concluído e não funcionando dentro dos objetivos propostos; 3- concluído parcialmente e não funcionando; 4- em execução; 5- investimentos paralisados e; 6 - investimentos contratados e não iniciados. Os resultados podem ser observados no Quadro 32.

<b>Grupo</b>	<b>Situação dos projetos</b>	<b>Número de projetos</b>	<b>%</b>	<b>Projetos</b>
<b>1</b>	Concluído e funcionando	05	9,4	Casas Familiares Rurais de Iretama, Santa Maria do Oeste, Pitanga, Rosário do Ivaí e Cândido de Abreu.
<b>2</b>	Concluído e não funcionando dentro dos objetivos propostos	35	66,0	ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural; secador de plantas medicinais de Campina do Simão; Cursos de bovinocultura de leite; Casa de vegetação UNICENTRO (Guarapuava); tanque isotérmico para leite de Campina do Simão, Boa Ventura do São Roque e Santa Maria do Oeste; caminhão para comercialização em Mato Rico; utilitário furgão (Kombi) para transporte de produtos da agricultura familiar em Nova Cantu.
<b>3</b>	Concluído parcialmente e não funcionando	6	11,4	Frigorífico de suínos; câmara fria para leite de Palmital; câmara fria para leite de Santa Maria do Oeste; câmara fria para produtos da agricultura familiar de Roncador; secador de plantas medicinais de Pitanga; secador de plantas medicinais de Iretama.
<b>4</b>	Em execução	2	3,7	Fábrica de maravalha de Iretama; agroindústria de frutas em Nova Tebas.
<b>5</b>	Paralisados	1	1,9	Barracão de beneficiamento de plantas medicinais em Turvo.
<b>6</b>	Contratado e não iniciado	4	7,5	Regularização fundiária; viveiro de frutas em Iretama.
<b>Total</b>		<b>53</b>	<b>100</b>	

QUADRO 32 – SITUAÇÃO DAS OBRAS EM MARÇO DE 2012

Organização: Favaro (2012).

Como se pode verificar no Quadro 32, o grupo que apresenta o maior percentual de projetos é o grupo 2. Embora concluído e não funcionando dentro dos objetivos propostos,



tem 64,2% dos projetos. Em segundo lugar, aparece o grupo 3, concluído parcialmente e não funcionando, com 11,4% dos projetos. Em terceiro lugar está o grupo 1, concluído e funcionando com 9,4% dos projetos. Em quarto lugar, está presente o grupo 6, contratado e não iniciado, com 7,5% dos projetos. O grupo 5, com investimentos em execução, aparece em quinto lugar, com 5,6% . Em último lugar está o grupo dos investimentos paralisados, com 1,9% dos projetos (Gráfico 15).



GRÁFICO 15 – SITUAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM MARÇO 2012  
Organização: Favaro (2012)

No grupo 1, onde existem investimentos concluídos e funcionando, estão presentes as Casas Familiares Rurais (Figuras 03,04,05 e 06). O motivo de apenas as Casas Familiares estarem presentes neste grupo é a gestão dos investimentos, pois existe todo um projeto organizativo de gestão que é realizado pela diretoria da escola em conjunto com os conselhos escolares, que são compostos de professores e pais de alunos e contam com o apoio dos núcleos regionais da Secretaria Estadual da Educação e da ARCAFAR-SUL – Associação Regional de Casa Familiares Rurais do Sul do Paraná. Além de considerar que todas essas casas já existiam antes da implantação do Território, esses projetos, de acordo com a delegacia do MDA, foram aprovados em 2004 e sua execução decorreu de formas e tempos diferentes em cada uma das casas. Algumas delas tiveram mais de um projeto e sua execução estendeu no período de 2005 a 2011. Os investimentos foram direcionados à construção e reforma das Casas Familiares Rurais, bibliotecas, como também aquisição de veículos e equipamentos de informática.



FIGURA 03 – CASA FAMILIAR DE SANTA MARIA DO OESTE  
Autor: Favaro (2012).



FIGURA 04 – CASA FAMILIAR DE ROSÁRIO DO IVAÍ  
Autor: Favaro (2012).



FIGURA 05 – CASA FAMILIAR DE IRETAMA  
Autor: Favaro (2012).



FIGURA 06 – CASA FAMILIAR DE PITANGA  
Autor: Favaro (2012).

É interessante ressaltar que estes investimentos estão dentro da área temática “Educação do Campo”, porém, o tema não é discutido em sua essência dentro do conselho de desenvolvimento, que, em suma, é a importância da educação do campo para a permanência do jovem no meio rural como pudemos observar na análise do papel da instituição ARCAFAR-SUL anteriormente.

O Grupo 2, composto pelos investimentos concluídos mas que não estão funcionando dentro dos objetivos propostos é o que apresenta o maior número de projetos, representando 66% deles, com motivos variados. O projeto de reestruturação da assistência técnica e extensão – ATER consistiu no repasse de veículos e de material de informática às secretarias municipais da agricultura e ONGs de 17 municípios, ficando apenas o município de Guarapuava sem esse projeto, sob a justificativa de que em 2004/2005, época que esse projeto foi idealizado e concretizado, Guarapuava ainda não fazia parte do Território.

Quanto ao uso destes veículos e equipamentos, que no plano de trabalho eram para assistir exclusiva e prioritariamente aos agricultores familiares, tem ocorrido, na maioria absoluta dos casos, a utilização indevida, de forma a atender outros projetos. Algumas

prefeituras que receberam esses veículos incorporaram estes na frota da instituição, de forma a servirem para outras secretarias (saúde, educação e bem estar social) e segmentos não ligados à agricultura familiar. Em alguns casos os veículos são utilizados exclusivamente pelo secretário da agricultura. Em outros, como no município de Campina do Simão, o veículo, que era para servir o projeto de plantas medicinais, segundo depoimento dos entrevistados, está sendo utilizado pelo DETRAN – Departamento de Trânsito do Município.

Em outras situações, a Secretaria Municipal da Agricultura que recebeu o veículo em 2004/2005, desconhece onde este se encontra atualmente, como ocorre em Roncador. Há também o registro de que os veículos repassados aos municípios de Mato Rico e Rosário do Ivaí sofreram acidentes e tiveram perda total; até a data de março de 2012, os mesmos não foram repostos ao programa. Por outro lado, existe a justificativa do amplo atendimento, que é feito com os veículos, atinja indiretamente os agricultores familiares, visto que principalmente em pequenos municípios a população é composta essencialmente desta classe. Quanto aos equipamentos de informática, eles também são utilizados de maneira ampla contemplando os mais diversos segmentos. Os veículos e equipamentos repassados às ONGS, conforme verificado, também estão dentro desta avaliação, ou seja, não estão sendo utilizados dentro da proposta inicial de ATER de atender exclusivamente os agricultores familiares.



FIGURA 07 – VEÍCULO DO PROJETO ATER  
Autor: Favaro (2012).



FIGURA 08 – MOTOCICLETA DO PROJETO ATER  
Autor: Favaro (2012).

Quanto aos tanques isotérmicos repassados para a cadeia produtiva do leite, sua utilização não está contemplada no plano de trabalho contido no projeto aprovado, e seus usos são feitos de maneiras diversas. O tanque isotérmico, como aponta o Sr. Antonio Donizeti Ferreira,<sup>118</sup> presidente da COORLAF – Cooperativa de Leite da Agricultura Familiar, foi repassado para as prefeituras dos municípios de Santa Maria do Oeste e Boa Ventura do São

<sup>118</sup> Entrevista realizada em 20/02/2012.

Roque. As mesmas repassaram em forma de comodato à COORLAF, que, por sua vez, destinou a um laticínio particular que, em troca, deu dois tanques de menor capacidade que foram incorporados aos caminhões da cooperativa.

Em Campina do Simão, a prefeitura também repassou em forma de comodato à APROCIM (Associação de Produtores Rurais de Campina do Simão), que, novamente, acoplou o tanque a seu caminhão particular para prestação de serviço de coleta de leite à COAMIG (Cooperativa Agropecuária Mista de Guarapuava Ltda.), demonstrado um uso privado de recurso público com anuência dos dirigentes municipais e territoriais.

Em Rio Branco do Ivaí, o tanque isotérmico, juntamente com o caminhão, foi cedido à APRUSC (Associação de Produtores Rurais de Santa Clara), a qual presta serviço ao laticínio de Rosário do Ivaí. O tanque isotérmico, de acordo com o Sr. João Franco<sup>119</sup>, presidente da APRUSC, “tinha uma qualidade inferior e dava muito problema de vazamento; foi substituído por outro tanque adquirido pela APRUSQ e ‘está largado’ no pátio da Prefeitura” (FRANCO, 2012).

O caminhão de Mato Rico, com furgão refrigerado e capacidade para 4 toneladas, faz parte do projeto de apoio à comercialização de produtos da agricultura familiar do Território Paraná Centro de 2006, e compõe o projeto que contemplava a aquisição de dois veículos para atender os municípios de Nova Cantu, Roncador e Mato Rico, além de uma câmara fria que atenderia os olericultores no município de Roncador.

Para o agricultor familiar e administrador da Cooperativa de Agricultores Familiares de Mato Rico, Ederli Ribeiro da Silva<sup>120</sup> o caminhão furgão (Figura 9) só foi adquirido em 2010, dificultando o cumprimento do projeto. Atualmente, o caminhão está em regime de comodato com a Cooperativa de Agricultores Familiares de Mato Rico e participa do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal (Figura 10); porém, só atende o município de Mato Rico. Já o veículo utilitário (Kombi) de Nova Cantu (Figura 11) também só foi adquirido em 2010 e, de acordo com os extensionistas do instituto EMATER de Nova Cantu, Maria Helena Valério<sup>121</sup> e Luiz Henrique Oliveira Souza<sup>122</sup>, o veículo ainda não está operando dentro dos objetivos, que é o transporte de produtos dos agricultores familiares para o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar). Este veículo, conforme Valério e Souza (2012), ficou à disposição da Prefeitura de Nova Cantu após sua aquisição em 2011,

---

<sup>119</sup> Entrevista realizada em 05/03/2012.

<sup>120</sup> Entrevista realizada em 27/02/2012.

<sup>121</sup> Entrevista realizada em 28/02/2012.

<sup>122</sup> Entrevista realizada em 28/02/2012.



sendo cedido para a Cooperativa dos Agricultores Familiares do Vale do Rio Cantu – COOAVRCAN; esta repassou para o filho de um sócio que está utilizando individualmente o veículo para entregar produtos de sua produção.

Já houve denúncias junto à EMATER sobre o caso, alegando que o produtor não poderia utilizar porque não era sócio. A equipe da EMATER, por sua vez, está tentando organizar ações para que a regularização imediata desta situação, de forma que o projeto funcione dentro dos objetivos.



FIGURA 09 – CAMINHÃO DO PROJETO DE COMERCIALIZAÇÃO DE MATO RICO  
Autor: Favaro (2012)



FIGURA 10 – INTERIOR DO CAMINHÃO DO PROJETO DE COMERCIALIZAÇÃO DE MATO RICO COM PRODUTOS PARA A MERENDA ESCOLAR – PNAE  
Autor: Favaro (2012)



FIGURA 11 – VEÍCULO UTILITÁRIO (KOMBI) DE NOVA CANTU  
Autor: Favaro (2012).

Um projeto que foi concluído, mas que não está operando dentro dos objetivos propostos, é o da cadeia produtiva de plantas medicinais, como é o caso do projeto inter-

territorial, desencadeado pela Fundação RURECO e apoiado por organizações de produtores ligados à produção de plantas medicinais, envolvendo os territórios Paraná Centro e o Cantuquiriguaçu. O projeto tinha o objetivo de realizar um trabalho em conjunto dos técnicos das organizações com pesquisadores da Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO, dos cursos de Agronomia e Farmácia. O eixo central era a construção de uma casa de vegetação/estufa, (Figura 12) para a produção de plantas medicinais que seriam testadas. Posteriormente, essas mudas seriam repassadas aos produtores, além de haver aquisição de materiais de laboratório, que serviriam para trabalhos científicos na área de produção de medicamentos.

O projeto foi elaborado e aprovado em 2005, mas só teve a implantação parcial em 2009, devido a problemas de ordem burocrática, principalmente ligados à Caixa Econômica Federal. A demora contribuiu para a sua inviabilização técnica e muitos dos problemas não puderam ser superados, como a não aquisição dos materiais de laboratório, apesar dos esforços feitos pela prefeitura de Turvo. Segundo conta o professor da UNICENTRO, Marcos Ventura Farias<sup>123</sup>, um problema que contribuiu para a não efetivação do projeto, foi o fato de que os professores idealizadores eram professores colaboradores (temporários), tendo seus vínculos institucionais encerrados antes do prazo de realização do mesmo.

Além disso, os novos professores contratados não demonstraram o mesmo interesse por essa área de pesquisa. Fato semelhante ocorreu com as instituições parceiras, cujos técnicos idealizadores já não se encontravam mais nas instituições no momento posterior. Hoje, a “casa de vegetação” está a serviço do curso de agronomia (graduação e mestrado), sendo utilizada para pesquisas com tomate e cebola com tecnologia convencional (Figura 13).

Outro projeto que se encontra neste grupo é o secador de plantas medicinais de Campina do Simão (Figura 14), que foi implantado na comunidade de Vila Rosa Maria, onde vivem 78 camponeses tradicionais. O projeto, de acordo com Renê Gonsalves,<sup>124</sup> é gerenciado pelos agricultores sócios da APROMA – Associação dos Produtores Rurais de Rosa Maria. A associação conta com 28 associados cadastrados para produzir plantas medicinais. Atualmente, apenas 5 produtores estão se utilizando do secador. A maior dificuldade dos agricultores é a falta de assistência técnica, já que eles recebem a assistência da COOPERFLORA/IAF, que realiza visita às propriedades uma vez ao mês, tempo considerado insuficiente diante das necessidades existentes.

---

<sup>123</sup> Entrevista realizada em 04/02/2012.

<sup>124</sup> Entrevista realizada em 20/02/2012.



FIGURA 12 – ESTUFA/CASA DE VEGETAÇÃO PARA PLANTAS MEDICINAIS DA UNICENTRO  
Autor: Favaro (2012).



FIGURA 13 – ESTUFA/CASA DE VEGETAÇÃO PARA PLANTAS MEDICINAIS DA UNICENTRO COM TOMATES E CEBOLAS  
Autor: Favaro (2012).

O projeto total, como consta na CAIXA/SIURB (2012), prevê a construção de estufa para secagem de plantas medicinais, a aquisição de uma moto para assistência técnica, a compra de computadores e de materiais de escritório. Porém, na comunidade só houve a construção de um barracão, que ainda está incompleto, pois falta a construção de beirais (Figura 15). A falta deste item tem ocasionado a entrada de águas de chuva, o que atrapalha a secagem das plantas. No secador faltam também mais gavetas. Os equipamentos de informática e os móveis de escritório, por sua vez, se encontram em uso na prefeitura municipal. A moto, que no projeto é para ser usada na assistência técnica dos produtores, está sendo utilizada por funcionários do DETRAN – Departamento de Trânsito do município de Campina do Simão.



FIGURA 14 – SECADOR DE PLANTAS MEDICINAIS DO MUNICÍPIO DE CAMPINA DO SIMÃO  
Autor: Favaro (2012).



FIGURA 15 – INTERIOR DO SECADOR PARA PLANTAS MEDICINAIS, COM DETALHE PARA A FALTA DOS BEIRAIS  
Autor: Favaro (2012).

Um projeto que pode ser incluído neste grupo é o que contempla os cursos de capacitação de técnicos e agricultores familiares, executados em dois momentos no Território.

Em um primeiro momento, executado pela UNICENTRO, em 2005, se deu através da FAU – Fundação de Apoio UNICENTRO, tendo continuidade em 2006/2007 pela Fundação RURECO. Quanto aos dados do curso realizado pela FAU, não foi possível obter acesso, pois a instituição não dispunha mais dos dados. Já com relação aos dados dos cursos realizados pela RURECO, houve acesso ao documento intitulado REA (Relatório Descritivo e de Execução de Atividades), do projeto “Capacitação e Profissionalização de Técnicos e Agricultores Familiares do Território Paraná Centro”.

Segundo o REA (2008), foram capacitados 585 agricultores e agricultoras familiares e 72 técnicos do Instituto EMATER e de organizações que prestam serviços à agricultura familiar, em 16 cursos dos 17 previstos. Os cursos tiveram uma duração de 16 horas. Quanto à avaliação do curso pelos agricultores participantes, de maneira geral, eles consideraram válido o treinamento, mas na opinião de alguns produtores, como é o exemplo do Sr. Antonio Donizete Ferreira<sup>125</sup>, presidente da CORLAF de Santa Maria do Oeste, muitas das propostas oferecidas pelo curso não foram implementadas pelos agricultores, por conta das dificuldades econômicas e culturais. “As técnicas recomendadas estão muito acima da maioria das condições financeiras dos produtores” (FERREIRA, 2012). Outro ponto que chama atenção no relatório é referente ao público que participou da reunião, pois apenas 15,3% eram mulheres, apesar da exploração de leite na grande maioria das propriedades serem conduzida por mulheres.

No grupo 3 estão inseridos os investimentos que estão concluídos parcialmente e que não estão funcionando, entre eles está o Frigorífico de Suínos de Pitanga (Figuras 16 e 17), obra considerada muito polêmica. Como já foi visto no capítulo 2, foi o primeiro investimento a ser encaminhado em 2003, via PRONAF – Infraestrutura, como projeto piloto de desenvolvimento regional. As obras iniciaram-se em 2004 e estão inconclusas devido a problemas nas instalações elétricas e hidráulicas, bem como por conta de complicações no licenciamento ambiental, com o indeferimento do IAP – Instituto Ambiental do Paraná em relação à construção de lagoas de decantação de dejetos, tornando o empreendimento inadequado às exigências da inspeção estadual. Já houve, no entanto, por parte do MDA, o encaminhamento de recursos complementares, mas que foram insuficientes para a conclusão. Conforme a percepção deste pesquisador junto aos produtores, técnicos e autoridades do Território, existem muitas dúvidas quanto a sua viabilidade técnica e econômica, visto que

---

<sup>125</sup> Entrevista realizada em 20/02/2012



hoje a grande maioria dos agricultores familiares não tem intenção de participar da cadeia produtiva dos suínos.



FIGURA 16 – FRIGORÍFICO DE SUÍNO EM PITANGA

Autor: Favaro (2011).



FIGURA 17 – FRIGORÍFICO DE SUÍNO EM PITANGA

Autor: Favaro (2011).

O investimento referente à construção do barracão e à aquisição de tanque isotérmico para leite de 20.000 litros no município de Palmital (Figura 18 e 19) teve sua viabilização iniciada no ano de 2007, na gestão da prefeitura, entre 2005 e 2007, e o seu gerenciamento e gestão se dariam através de comodato por uma central de Associação de Produtores Rurais, que na época tinha uma ligação direta com a Secretaria Municipal da Agricultura. A obra atrasou por diversos motivos, o que impediu de ter sido concluída totalmente no período da gestão que propôs o investimento. Em 2008, foi eleita para a prefeitura municipal uma chapa de oposição à gestão anterior e em 2009, esta, ao assumir a prefeitura, entrou na justiça impedindo que a Central de Associação assumisse a gestão. O processo se encontra subjudice e o investimento permanece completamente parado.



FIGURA 18 – BARRACÃO COM TANQUE ISOTÉRMICO PARA LEITE NO MUNICÍPIO DE PALMITAL

Autor: Favaro (2011).



FIGURA 19 – DETALHES DO TANQUE ISOTÉRMICO PARA LEITE DO MUNICÍPIO DE PALMITAL  
Autor: Favaro (2011).

O investimento realizado em Santa Maria do Oeste consistiu na construção de um barracão para a instalação de um tanque isotérmico de 20.000 litros para leite (Figura 20 e 21), para ser utilizado pelos produtores de leite associados à COORLAF. O projeto foi elaborado em 2005, mas só teve sua instalação em 2011. Segundo Antonio Ferreira,<sup>126</sup> o projeto foi realizado pelos engenheiros da Prefeitura de Santa Maria do Oeste e apresentou problemas de dimensionamento, inclusive do portão, cujo tamanho não permitia a entrada do caminhão que faz o transporte de leite. Para o presidente da cooperativa, para que entre em funcionamento, é necessário realizar instalações elétricas em um sistema trifásico, além de também colocar azulejos, em cumprimento às determinações da Portaria 51<sup>127</sup>. Há ainda a necessidade de mais R\$ 15.000,00, que serão angariados por meio de financiamentos da cooperativa. Ferreira (2012) também afirma desconhecer completamente os custos totais do investimento.

<sup>126</sup> Entrevista realizada em 20/02/2012.

<sup>127</sup> Portaria 51: instrução normativa nº 51 de 18/09/2002 do Ministério da Agricultura, que fixa os requisitos mínimos que devem ser observados para a produção, a identidade e a qualidade do leite.



FIGURA 20 – INSTALAÇÃO PARA RECEPÇÃO DE LEITE COM TANQUE ISOTÉRMICO EM SANTA MARIA DO OESTE  
Autor: Favaro (2012).



FIGURA 21 – DETALHE DO TANQUE ISOTÉRMICO EM SANTA MARIA DO OESTE  
Autor: Favaro (2012).

Outro investimento que se enquadra neste grupo é a câmara fria para produtos adquiridos da agricultura familiar, instalada no município de Roncador (Figura 22). De acordo com a Engenheira Agrônoma Ivânia Batista da Silva,<sup>128</sup> secretária municipal da agricultura e com Vânia Carraro,<sup>129</sup> Engenheira Agrônoma e diretora agropecuária da mesma secretaria, a instalação do equipamento foi realizada no CTG – Centro de Tradições Gaúchas de Roncador, mas permanece sem funcionamento. A prefeitura doou para a COOAVRCAN (Cooperativa da Agricultura Familiar Vale do Rio Cantú). De acordo com Carraro (2012), a cooperativa não possui estabilidade financeira para contratar um funcionário que realize a operacionalização do equipamento. Conforme Silva e Carraro (2012), o projeto foi construído e idealizado para a gestão dos sócios da cooperativa, a qual foi idealizada por técnicos e produtores da microrregião do Vale do Rio Cantú para facilitar a comercialização dos produtos.

Com base nas informações da Caixa/SIURB (2012), no projeto consta um barracão, uma câmara fria, computadores periféricos e móveis para escritório. Embora os dirigentes da secretaria da Agricultura que foram entrevistados tenham afirmado que todos os equipamentos citados estavam no interior do barracão, em visita ao local – cuja porta possuía um cadeado semiaberto, permitindo o acesso – verificou-se que existiam apenas duas cadeiras e duas mesas no recinto (Figura 23). Não havia computadores, conforme antes informado.

<sup>128</sup> Entrevista realizada em 28/02/2012.

<sup>129</sup> Entrevista realizada em 28/02/2012.





FIGURA 22 – CÂMARA FRIA PARA PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR DE RONCADOR

Autor: Favaro (2012).

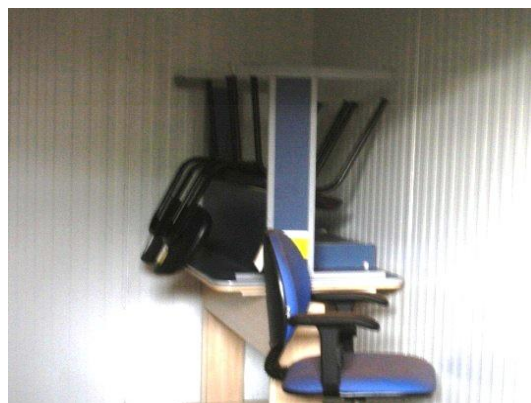


FIGURA 23 – DETALHE DO INTERIOR DAS INSTALAÇÕES PARA CÂMARA FRIA COM CADEIRAS E MESAS

Autor: Favaro (2012).

Os secadores de Ervas Medicinais instalados no município de Iretama com recursos provenientes do Programa de Desenvolvimento Territorial Rural, como informa o diretor de Centro de produção da Secretaria Municipal de Agricultura de Iretama, Aparecido José da Silva,<sup>130</sup> se encontram parados e não estão sendo utilizados pelos agricultores. O primeiro está instalado na Casa Familiar Rural de Iretama (Figura 24), e está em situação de abandono devido à ausência de agricultores interessados neste tipo de produção e também pela desarticulação entre as atividades escolares com a comunidade e as entidades locais a respeito do seu uso e funcionalidade. A escola não possui nenhuma atividade pedagógica relacionada à exploração de plantas medicinais. A estufa, inclusive, se encontra em uma situação bastante precária e está servindo como depósito de material escolar.

O outro secador, instalado na Comunidade Marilu (Figura 25), foi solicitado por um grupo informal de mulheres que, em princípio, tinha interesse em utilizá-lo. Porém, segundo Silva (2012), esse grupo passou a dedicar-se às atividades de panificação, abandonando o empreendimento. Em um segundo momento, esse mesmo secador passou a ser utilizado por alguns produtores da comunidade para secagem folhas de alcachofra. No entanto, problemas técnicos fizeram-lhes transferir esta atividade para a sede da COOPAFLOA (Cooperativa de Produtos Agroecológicos), Artesanais e Florestais de Turvo. O secador está sem funcionamento há mais ou menos um ano e meio e a secretaria da agricultura está articulando com a COOAVRCAN uma maneira de fazer a gestão do empreendimento.

<sup>130</sup> Entrevista realizada em 29/02/2012.



FIGURA 24 – SECADOR DE PLANTAS MEDICINAIS INSTALADO NA CASA FAMILIAR DE IRETAMA  
Autor: Favaro (2012).



FIGURA 25 – SECADOR DE PLANTAS MEDICINAIS NA COMUNIDADE MARILU – IRETAMA  
Autor: Favaro (2012).

O secador de plantas medicinais do município de Pitanga foi instalado no final do ano de 2011 e não está funcionando por erros técnicos na sua implantação, conforme aponta o professor Everton Batista<sup>131</sup>, da Casa Familiar Rural de Pitanga. De acordo com Batista (2012), o problema do secador consiste no fato de que a fornalha e a câmara de secagem foram mal dimensionadas, levando a complicações na circulação de ar, impedindo a secagem. A proposta de instalação deste secador junto à Casa Familiar de Pitanga (Figura 26), é a sua possível utilização pelos alunos como material didático, além de poder ser destinado ao uso pelas famílias locais como parte de um projeto a ser realizado em parceria com o IAF (Instituto Agroflorestral) e a COOPAFLORA de Turvo, objetivando inserir as plantas medicinais como mais uma opção de renda familiar.



FIGURA 26 – SECADOR DE PLANTAS MEDICINAIS DE PITANGA  
Autor: Favaro (2012).

<sup>131</sup> Entrevista realizada em 28/02/2012.

No quarto grupo de investimentos encontram-se as obras que estão em execução. A primeira obra que está para ser concluída é a fábrica de maravalha<sup>132</sup>, do município de Iretama (Figura 27). É uma obra grande que foi contratada em 2009, com custo de R\$ 639.984,19 e projeto dimensionado pelos técnicos da Prefeitura Municipal de Iretama. O investimento está tendo o apoio total da atual administração, e sua gestão ficará sob o encargo da COOAVRCAN.

Outro investimento na mesma condição de execução é a agroindústria de processamento de polpas de frutas, na Comunidade de Poema, do município de Nova Tebas (Figura 28). O empreendimento teve a iniciativa da COOPERATIVAMA – Cooperativa dos Agricultores das Comunidades Trezentos Alqueires, Água dos Malta, Vila Rural, Mil Alqueires Alvorada, que foi fundada em 2007 por um grupo de agricultores plantadores de maracujá orgânico, contando com a participação de agricultores familiares com formação agroecológica.

De acordo com a presidente da cooperativa, Luci de Fátima Goulart,<sup>133</sup> a ideia surgiu no momento em que a cooperativa estava com dificuldades de comercialização dos produtos e procurou a Delegacia do MDA por intermédio da prefeitura municipal.

No momento, o delegado do MDA ajudou a entregar a produção ao PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e sugeriu que enviassem ao Território uma proposta de projeto de industrialização. A cooperativa procurou a UEM (Universidade Estadual de Maringá), através do programa empreendimentos solidários, e elaborou um projeto que foi encaminhado para o Território, o qual foi aprovado em 2009.

O projeto, segundo Goulart (2012), tem apoio da prefeitura municipal, da UEM, da EMATER local de Nova Tebas e do escritório regional da EMATER de Ivaiporã, especialmente a partir da figura do engenheiro agrônomo Paulo Lizarelli, que tem um foco tecnológico na Agroecologia. O investimento teve o valor previsto de R\$ 594.244,00 e a liberação desses recursos demorou em torno de dois anos, com previsão de mais um ano para o término da obra.

---

<sup>132</sup> Maravalha: são aparas de madeira, maior que a serragem, produzidas por raspadores e/ou outras ferramentas de trabalhar madeiras.

<sup>133</sup> Entrevista realizada em 27/02/2012.



FIGURA 27 – INDÚSTRIA PARA FABRICAÇÃO DE MARAVALHA DE MADEIRA NO MUNICÍPIO DE IRETAMA (FINAL DE CONSTRUÇÃO)

Autor: Favaro (2012).



FIGURA 28 – AGROINDÚSTRIA PARA PROCESSAR POLPAS DE FRUTAS, NA COMUNIDADE DE POEMA DO MUNICÍPIO DE NOVA TEBAS (EM CONSTRUÇÃO)

Autor: Favaro (2012).

No grupo 5, correspondente aos investimentos paralisados, se encontram as instalações para beneficiamento da produção e fortalecimento das organizações familiares em plantas medicinais, nas dependências do IAF/COOPAFLOA (Figura 29 e 30). O investimento foi aprovado em 2007, e conforme Roseli Cordeiro Eurich<sup>134</sup> houve demora na liberação pela Caixa Econômica Federal, alegando problemas técnicos. Outra situação é que cada vez que o projeto é reenviado a Caixa Econômica há uma alteração de preços, ocasionando déficit em relação à verba aprovada. Isto ocasiona a necessidade de complementação por parte da prefeitura, mas que, em decorrência de problemas político-partidários e conflitos com as instituições proponentes na atual gestão, tem sido lenta no encaminhamento do processo.



FIGURA 29 – PLACA INDICATIVA DAS INSTALAÇÕES PARA BENEFICIAMENTO DA PRODUÇÃO E FORTALECIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES FAMILIARES EM PLANTAS MEDICINAIS

Autor: Favaro (2012).



FIGURA 30 – DETALHE DA OBRA PARALISADA: INSTALAÇÕES PARA BENEFICIAMENTO DA PRODUÇÃO E FORTALECIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES FAMILIARES EM PLANTAS MEDICINAIS

Autor: Favaro (2012).

<sup>134</sup> Entrevista realizada em 29/02/2012.

No grupo 6 estão os investimentos já liberados pela CEF e que estão em processo de licitação. São quatro projetos, sendo três de regularização fundiária nos municípios de Turvo, Santa Maria do Oeste e Campina do Simão, aprovados em 2009. Estes projetos estão no eixo prioritário de desenvolvimento social e enfrentaram inúmeros problemas burocráticos para sua contratação. O processo iniciou-se em 2009 e até o momento ainda não foi concluído. A primeira questão levantada pela Caixa Econômica Federal foi a falta de parâmetros técnicos e de profissionais nessa área para avaliar e acompanhar esse tipo de investimento. A segunda tem sido os problemas com as licitações, o que exige das empresas concorrentes experiência nesse tipo de serviço, além de cadastro junto ao INCRA.

Outro projeto que está em fase de licitação é o viveiro de mudas frutíferas em Iretama, obra esta que deveria ser encaminhada pelas prefeituras da microrregião (Iretama, Nova Cantu, Altamira do Paraná e Roncador), mas acabou sendo realizada somente pela prefeitura de Iretama. O investimento tem apoio total da prefeitura municipal e segundo o diretor de Centro de Produção da Secretaria Municipal de Agricultura de Iretama, Aparecido José da Silva,<sup>135</sup> após concluído, terá a gestão da COOAVRCAN – Cooperativa de Agricultores do Vale do Rio Cantu.

### 3.4.3 Avaliação da situação dos investimentos pelos atores

Como avaliação geral dos investimentos feita pelo mais diversos atores entrevistados, pode-se inicialmente afirmar que existe como ponto comum entre todos eles a morosidade por parte do MDA na liberação dos projetos aprovados. Entre o período que compreende o encaminhamento dos projetos e a liberação dos recursos por parte do governo é comum que se ultrapasse o tempo de um ano. Esta situação, no caso das prefeituras, faz com que recursos discutidos e aprovados no decorrer de um mandato, só sejam implantados em outro, e, muitas vezes, por outra gestão, dificultando o encaminhamento dos projetos. Essa situação se agrava quando há divergências políticas partidárias entre a atual gestão e a anterior como podemos constatar no município de Palmital.

Outro agravante se dá no encaminhamento dos projetos: por falta da institucionalidade legal dos Territórios, de acordo com o vice presidente do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Território da Cidadania Paraná Centro, Osvaldo Rachelle<sup>136</sup>, os investimentos são feitos através das prefeituras municipais; porém, se as prefeituras

---

<sup>135</sup> Entrevista realizada em 29/02/2012.

<sup>136</sup> Entrevista realizada em 07/06/2011.



estiverem inadimplentes com os órgãos públicos estaduais e federais, são impedidas de acessar os recursos priorizados pelo processo, fato este observado em várias prefeituras do Território.

Outro ponto comum levantado pelos atores entrevistados são os problemas relacionados à CEF – Caixa Econômica Federal. Entre eles estão: a) diferenças de valores na tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), utilizada pela CEF em relação aos preços utilizados nos municípios, principalmente os relacionados com a mão de obra; b) exigências técnicas da instituição não compatíveis e não adequadas com a proposta dos projetos dos territórios (um exemplo foram os secadores artesanais, adaptados a partir da experimentação dos próprios grupos de agricultores familiares locais, mas que não puderam ser adquiridos, pois eram considerados incompatíveis com as especificações técnicas da CEF); c) divergências entre a visão técnica dos engenheiros/analistas da CEF e dos engenheiros/técnicos que elaboraram e assinam os projetos em nível de território; d) mudanças de funcionários da Caixa Econômica Federal, causando a descontinuidade dos processos e, por vezes, dificultando as relações, uma vez que as pessoas substitutas não têm as informações necessárias para encaminhar tais processos, já que toda vez que há o contato, surge uma exigência nova e diferente; e) exigências pela CEF de normas padronizadas a financiamentos de habitação e projetos agropecuários (como, por exemplo, exigiu-se da UNICENTRO a “certidão do habite-se<sup>137</sup> urbano”, da casa de vegetação de plantas medicinais).

A demora da liberação dos recursos e as deficiências ou a incompletude na constituição dos investimentos foram fatores complicadores no encaminhamento dos projetos tecnicamente corretos por parte das prefeituras. Isto se acirrou, em especial, quando esses projetos exigiam especificações, como na aquisição de equipamentos ou da construção de instalações para agroindústria, como foi o caso das estufas de secagem para plantas medicinais e das câmaras frias para leite.

No grupo 2, podemos observar que 66% dos projetos estão concluídos mas não funcionando dentro dos objetivos propostos; boa parte dessas falhas deve-se aos problemas de gestão dos empreendimentos pelos beneficiários. Nota-se que a maioria das associações e cooperativas que fazem a gestão e a administração do Território tiveram suas fundações incentivadas ou conduzidas pelos órgãos públicos, com ênfase na secretaria da agricultura e na EMATER, as quais miravam a utilização do recurso disponibilizado pelo Território. De

---

<sup>137</sup> A certidão do habite-se é um documento que atesta que o imóvel foi construído seguindo-se as exigências (legislação local) estabelecidas pela prefeitura para a aprovação de projetos.

qualquer maneira, o estímulo à organização de produtores vinha de “cima para baixo”, fazendo com que se incluíssem poucos produtores realmente interessados e preparados para administrar o empreendimento.

Muitas dessas organizações têm a tutela e o direcionamento dos técnicos das entidades públicas e, a partir do momento que ocorrem mudanças desse corpo técnico, sendo substituído por pessoal que não possui o mesmo direcionamento das atividades, a organização fica numa situação bastante delicada. Em consequência disso, ocorre um tipo de “privatização” do investimento público, ou seja, ele passa a ser utilizado por poucas pessoas – às vezes até por uma só como, é o caso do utilitário (Kombi) de Nova Cantu – ou fica a serviço de empreendimentos particulares – como é o exemplo dos tanques de leite a serviço dos laticínios particulares. Em outros casos, o empreendimento fica abandonado e sem uso, como aconteceu com a câmara fria de Roncador, onde a Cooperativa beneficiária da prefeitura na administração e gerenciamento do empreendimento em regime de comodato não possui condições financeiras nem estruturais para desempenhar tal função. Essas evidências em relação à gestão social dos investimentos revelam fracasso de um dos objetivos da política, que era formar e potencializar o capital social do Território, visando o empreendedorismo, contrariando e contrapondo as visões de Veiga (1991) e Abromovay (1992), conforme vimos no capítulo 2.

Nesta análise política da Política como aponta Romano (2009) existe a evidência clara, que a distribuição do poder e recursos propiciados pelo DTR nas unidades do Estado e da Sociedade distorcem-se no poderes burocráticos do Estado, na maioria delas impostas pelas políticas neoliberais implementadas anteriormente, principalmente pela lei de responsabilidade fiscal e pelo enxugamento da máquina pública, o qual interfere diretamente na consecução de objetivos, e que o DTR através de suas instâncias (nacional, estadual, territorial) em nenhum momento tem questionado ou elaborado ações no sentido de solucionar esses obstáculos como veremos no capítulo 4 desta tese.

Outro ponto evidenciado e que revela a ineficiência da política em relação aos investimentos priorizados é que além de não estarem funcionando de acordo com os objetivos propostos, eles estão desligados da proposta e dos objetivos do DTR, entre eles o combate à pobreza e à miséria. Outro problema é a não intervenção nos grandes problemas estruturais que impedem o desenvolvimento do Território, como a questão da redistribuição de terras e rendas, como apontado no capítulo 1.

Na sequência, apresentamos uma análise das características dos grupos de sujeitos beneficiários da política do Território da Cidadania Paraná Centro, como também o

direcionamento dos investimentos em relação a esses grupos. Nossa intenção nesse estudo é saber quem que o DTR no Território tem beneficiado e saber também se objetivos de inserção produtiva dos menos favorecidos estão sendo contemplados.

### 3.5 OS SUJEITOS BENEFICIÁRIOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO

Pelas diretrizes da Política de Desenvolvimento Territorial Rural e do Programa da Cidadania e com as diretrizes do MDA/SDT (2005), o público beneficiário do programa são os agricultores e agricultoras familiares dos territórios rurais. Para o MDA/SDT, a agricultura familiar é uma categoria que homogeneíza todas as unidades familiares como se não existissem diferenças entre os diversos sujeitos dessa categoria. Não concordando com essa homogeneização, e com objetivo de conhecer e analisar qual categoria que a política do DTR está beneficiando, procuramos criar/adaptar um modelo analítico que pudesse ajudar nesse estudo.

Para verificar qual categoria de produtores familiares está sendo beneficiada pelo DTR (Desenvolvimento Territorial Rural), foi necessário, primeiramente, identificar quais são os tipos de unidades familiares predominantes no Território. Para isso, foi formulada uma proposta metodológica de investigação que pudesse fazer uma aproximação dos principais tipos ou grupos que fazem parte desse universo de unidades de produção agrícola familiar. O ponto de partida para essa tipologia seguiu o recorte das unidades familiares enquadradas na Lei da Agricultura Familiar (Lei 11.326, de 24 de junho de 2006) que a política leva em conta para o enquadramento de seus beneficiários. Embora já explicitado no capítulo 1, como forma de reavivamento, faremos a colocação dos pontos principais: a) a área do estabelecimento ou empreendimento rural não exceda a quatro módulos fiscais; b) a mão de obra utilizada nas atividades econômicas desenvolvidas seja predominantemente da própria família; c) a renda familiar ser predominantemente originada dessas atividades; e d) que o estabelecimento ou empreendimento seja dirigido pela família. Outro ponto a recordar é que no Território 23.167, (81,11%) dos estabelecimentos são considerados pelo IBGE (2006) familiares.

Desde o início, é importante enfatizar e levar em consideração a observação de Shanin (2008), de que o uso de modelos para analisar uma realidade exige que estejamos atentos ao risco deles se tornarem mal compreendidos e assim contribuam para nos confundir mais do que para entendê-la. Complementando, estão os pressupostos de Lamarche (1998) que afirma não existirem modelos absolutos, os quais não representam uma realidade

concreta, sendo apenas modelos em direção a uma tendência, a uma referência. Retornando Shanin (2008, p. 18), “o preço da utilização de modelos é a sua eterna vigilância”.

Mesmo sabendo dos limites do uso de modelos, achamos interessante e importante utilizar nessa pesquisa.

### 3.5.1 Metodologia e caracterização dos sujeitos

Outro ponto de partida para fazer essa caracterização foi estabelecer alguns indicadores que, de maneira ampla, pudessem distinguir um grupo do outro. Para isso, estabelecemos 4 indicadores que chamamos de perfil técnico/produtivo; lógica familiar/comunitária; perfil político/ideológico/organizacional e a relação ao ambiente/natureza.

O perfil técnico/produtivo tem o objetivo de conhecer as unidades produtivas familiares em relação a sua autonomia ou dependência perante o exterior (capital, produção, mercado), pretendendo com isso entender seu grau de inserção no processo capitalista e assim também entender sua temporalidade tecnológica de produção. Para isso, utilizamos como base teórica principalmente os autores: Lamarche (1998), Mendras (1978), Oliveira (2001;2005), Carvalho (2009; 2010; 2012) e Ploeg (2008).

A lógica familiar/comunitária tem a finalidade de caracterizar o modo de vida dos agricultores, a participação do trabalho da família e do trabalho contratado (temporário e permanente) na produção, bem como sua inserção na vida da comunidade. Para essa caracterização, utilizamos o apoio de Chayanov (1981), Shanin (1975), Lamarche (1998) e Thomaz Júnior (2006).

O perfil político/ ideológico/ organizacional tem a intenção de caracterizar a inserção das unidades produtivas familiares em processos de luta em defesa da classe, sua participação em movimentos sociais, sua inserção em sindicatos de classe e também sua inserção em movimentos ligados a ecologia/agroecologia. Como apoio teórico utilizou-se: Gramsci (1987), Carvalho (2009/2010/ 2012) e Fernandes (2003)

O perfil em relação com o ambiente/natureza tem a ênfase de caracterizar a unidade familiar em relação à preservação ambiental, o uso de práticas conservacionistas, o conhecimento empírico da natureza, o uso de técnicas alternativas (como fitoterapias, homeopáticas, produção orgânica/agroecológica). Para estabelecer esse perfil utilizamos apoio teórico de Ploeg (2008) e Carvalho (2009/2010/2012).

Com base nestes indicadores e autores, construímos quatro modelos que pudessem contemplar e articular amplamente os quatro indicadores acima descritos, abrangendo as diversidades observadas empiricamente pelo pesquisador<sup>138</sup>. Aqui, assume-se o risco de cometer algumas aproximações diferenciadas ao modelo, ou até mesmo deixar de fora alguma unidade familiar com características muito diferentes.

Para facilitar a aplicação desta metodologia, organizamos os modelos da seguinte forma: modelo 1 – unidade familiar camponesa tradicional; modelo 2 – unidade familiar camponesa contemporânea; modelo 3 – unidade familiar de produção agrícola modernizada/convencional; modelo 4 – unidade familiar empresarial (Quadro 32).

Esta metodologia foi aplicada nos meses de maio a junho de 2011, com 90 (noventa) atores participantes do Território Paraná Centro, que foram questionados sobre a presença e a intensidade desses modelos no Território, seguindo as variáveis: muito (acima de 50% das unidades), médio (de 20 a 50% das unidades), pouco (menor que 20% dos estabelecimentos) e nada (zero unidades), em relação ao conjunto de unidades familiares estabelecido pela Lei da Agricultura Familiar. Como segunda pergunta, questionou-se quais dessas categorias o DTR têm privilegiado.

Os atores inquiridos faziam parte dos seguintes grupos: membros do conselho gestor do Território; articulador/assessor territorial; extensionistas do Instituto EMATER do Paraná, com funções regionais e locais; representantes de ONGs; agricultores familiares e camponeses; lideranças sindicais e de movimentos sociais, secretários(as) e funcionários das secretarias municipais de agricultura, saúde e educação; prefeitos e vice prefeitos municipais; e educadores de Casa Familiar Rural.

---

<sup>138</sup> Extensionista do Instituto EMATER no período 1978 a 2002, tendo como ênfase o trabalho em unidades familiares.

MODELO	TIPO	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS
1	Unidade familiar camponesa tradicional	<p><b>Características gerais:</b> forte predominância das lógicas familiares, autonomia relativa em relação ao exterior.</p> <p><b>Perfil técnico/produtivo:</b> autonomia relativa (tecnológico, financeiro e mercado); pouca produção comercial, tendo como lógica a satisfação das necessidades da família; maiorias das práticas de cultivo segue o modelo tradicional de produção, evidenciando uma temporalidade; policultivo (produz um pouco de tudo); não utilização de crédito para produção.</p> <p><b>lógica familiar/comunitária:</b> a terra como patrimônio e para a reprodução da família; utilização de práticas comunitárias (mutirão, ajuda mútua); o foco é a família e não a produção.</p> <p><b>Perfil político/ideológico/organizacional:</b> não ligação com movimentos de lutas pela terra e contra o capital; dependência relativa a políticos tradicionais/grandes proprietários; ligação a entidades de classe assistencialistas/sindicatos assistencialistas (médico/dentista/aposentadorias); sofre influência econômica/ideológica de intermediários/cerealistas.</p> <p><b>Relação com a natureza:</b> práticas conservacionistas e ecológicas; práticas relacionadas com conhecimento empírico, fases da lua; grande conhecimento da flora, fauna e do ambiente; uso de sementes crioulas.</p>
2	Unidade familiar camponesa contemporânea	<p><b>Características gerais:</b> autonomia relativa perante o capital.</p> <p><b>Perfil técnico/produtivo:</b> construção e autogestão da propriedade com base autônoma (relativa) de recursos próprios (terra, fertilidade, trabalho, capital); participação em mercados alternativos (feiras, entrega domiciliar), práticas alternativas de produção.</p> <p><b>Lógica familiar/comunitária:</b> participação efetiva da família na relação de produção; não possui empregados permanentes.</p> <p><b>Perfil político/ideológico/organizacional:</b> inserção em processos de luta em defesa política de campones, faxinalenses, quilombolas e etc.; participação em movimentos sociais de luta pela terra e contra a hegemonia do capital; inseridos em sindicatos que defendem a luta pela terra (MPA); participação em associações ou movimentos ligados à agroecologia (ECOVIDA).</p> <p><b>Relação com a natureza:</b> relação clara e consciente de co-produção com a natureza viva, com base nos conceitos e práticas agroecológicas; homeopatia e fitoterapia animal; adubos e fertilizantes alternativos, sementes crioulas; divisão de pastagens, agroflorestas, etc.</p>
3	Unidade familiar modernizada/convencional	<p><b>Características gerais:</b> forte predominância das lógicas familiares, porém dependente do exterior.</p> <p><b>Perfil técnico/produtivo:</b> inseridos na agricultura moderna ou "convencional"; uso do pacote tecnológico; uso de variedades de alto rendimento; aplicação intensiva de adubação química; aplicação sistemática de agrotóxicos; produção para o auto-consumo relativamente presente; uso sistemático de crédito agrícola (PRONAF).</p>

		<p><b>Lógica familiar/comunitária:</b> mão de obra familiar; a terra é vista como patrimônio; a unidade de produção tem uma noção exclusivamente familiar e o futuro da unidade é pensado em termos de reprodução familiar; - inserção relativa na vida da comunidade (igreja).</p> <p><b>Perfil político/ideológico/organizacional:</b> inseridos aos sindicatos patronais ou de trabalhadores rurais; inseridos na associação de produtores em nível de comunidades rurais, com ligação direta às secretarias municipais de agricultura; inseridos em cooperativas de produção e de crédito; influência técnica/ideológica da assistência técnica e extensão rural.</p> <p><b>Relação com a natureza:</b> pouco respeito às questões ambientais; uso intensivo de agrotóxicos e fertilizantes; uso de sementes transgênicas.</p>
4	<p><b>Unidade familiar modernizada/convencional/empresarial</b></p>	<p><b>Características gerais:</b> relação de produção pouco familiar e fortemente dependente do exterior.</p> <p><b>Perfil técnico/produtivo:</b> inseridos na agricultura moderna/convencional, semelhante ao grupo 3; assalariamento de trabalhadores temporário e permanente; sistema dependente (tecnológico, financeiro e comercial); produção com base no monocultivo<sup>139</sup>; pouca produção para o auto-consumo; administração da propriedade com ênfase a renda líquida</p> <p><b>Lógica familiar/comunitária:</b> - Reside na propriedade com a família, pouco inserido na vida comunitária; filhos e esposa com pouca inserção na produção.</p> <p><b>Perfil político ideológico/organizacional:</b> Inseridos em sindicatos patronais e em cooperativas de crédito e produção.</p> <p><b>Relação com a natureza:</b> terra vista como unidade de renda; pouco respeito às questões ambientais; uso intensivo de agrotóxicos e fertilizantes.</p>

QUADRO 33 – REFERÊNCIAS DE MODELO DE UNIDADES FAMILIARES: CARACTERÍSTICAS E APROXIMAÇÃO  
Organização: Favaro (2011).

<sup>139</sup> Inclui neste modelo a olericultura e a fruticultura intensiva.

Como metodologia, foi solicitado ao entrevistado que descrevesse as unidades familiares predominantes no município/Território; em seguida, foram apresentadas os perfis característicos para sua análise e classificação. Para definição dos modelos prioritários, levou-se em consideração as características com maiores destaques (aproximações), mas sem fechar-se em sua totalidade, visto que não há modelos puros. É interessante observar que houve divergência no apontamento dos indicadores de existência dos modelos por parte dos entrevistados, inclusive nos mesmos municípios e às vezes na mesma entidade. A resposta variou de acordo com sua inserção de locais de trabalho, como no caso dos técnicos de prefeitura e do Instituto EMATER e ONG's, ou sua inserção ao grupo, caso dos presidentes de associações de produtores, lideranças de movimentos sociais. Um exemplo de divergência de resposta na mesma entidade ocorreu entre os extensionistas do Instituto EMATER. Para os mais antigos, que trabalharam com o projeto “Paraná 12 Meses<sup>140</sup>”, o qual tinha como público-alvo os camponeses tradicionais, este público era tinha uma presença forte ou muito forte. Porém, para os extensionistas mais novos ou que não trabalharam com aquele programa, o público da agricultura familiar modernizada era o que possuía presença maior, visto que estes são seus públicos prioritários de trabalho.

Para diminuir o risco de indução de respostas, nos municípios onde houve maior divergência, procurou-se estender o número de entrevistados no sentido de ampliar a diversidade de opiniões, como também realizar visitas às comunidades rurais no sentido de conhecer as características dos estabelecimentos familiares. Para complementar o estudo, foram utilizados dados do IBGE, tais como principais culturas e criações de animais dos municípios, índice de pobreza, estrutura fundiária e também o conhecimento empírico deste pesquisador sobre os municípios do Território, o qual foi adquirido como extensionista da EMATER durante 25 anos.

É importante afirmar que os dados apresentados não têm caráter quantitativo e nem significância estatística, mas representam uma amostragem qualitativa que aponta para tendências. Ressalta-se, mais uma vez, a inexistência de um modelo puro, visto que em todos eles existe uma diversidade muito grande de características que permeiam e se imbricam em outros modelos. No próximo subitem descreveremos com detalhes as características dos grupos.

---

<sup>140</sup> Paraná 12 Meses foi um projeto do Governo do Estado do Paraná, no período 1995 -2002, em parceria com o Banco Mundial, com o objetivo de contribuir para a melhoria das condições sociais dos pequenos agricultores, proporcionando investimentos em habitação e saneamento básico; recuperação e preservação do solo agrícola e do meio ambiente como um todo; geração de postos de trabalho no meio rural; aumento da renda familiar e regularidade de ganhos durante os 12 meses do ano.



### 3.5.2 Unidade familiar camponesa tradicional e sua predominância no Território

Como resultado, observável (Quadro 34), o modelo que contém o maior número de unidades familiares no Território é o da “unidade familiar camponesa tradicional”; em segundo lugar, aparece o modelo da “unidade familiar modernizada/convencional”; os outros dois modelos, “unidade familiar modernizada/convencional empresarial” e “unidade familiar camponesa contemporânea” também aparecem em todos os municípios, porém, em muito poucas unidades familiares. É interessante destacar que através da classificação observou-se que há uma perda de características camponesas, que descende do modelo 1 para o modelo 4, tanto em termos de sua autonomia relativa, quanto em relação ao capital ou ao modo de vida camponesa.

A seguir, propõe-se uma análise das características de cada um destes modelos presentes no Território.

MODELO	INTENSIDADE DE PRESENÇA							
	Muito ( >50% estabelecimentos)		Médio ( de 20 a 50% estabelecimentos)		Pouco ( < 20% estab.)		Nada	
	Municípios	Nº de Municípios	Municípios	Nº de Municípios	Municípios	Nº de Municípios	Municípios	Nº de Municípios
<b>1- Unidades familiar camponesa tradicional</b>	Guarapuava, Turvo, Boa Ventura do São Roque, Pitanga, Mato Rico, Palmital, Santa Maria do Oeste, Campina do Simão, Candido de Abreu, Laranjal.	10	Rio Branco do Ivaí, Rosário do Ivaí	2	Manoel Ribas, Nova Cantú, Roncador, Altamira do Paraná, Nova Tebas, Iretama	6	-	0
<b>2 - Unidades familiar camponesa contemporânea</b>	-	-	-	-	Todos	18	-	0
<b>3 - Unidades familiar modernizada/ convencional</b>	Manoel Ribas, Nova Cantú, Roncador, Iretama, Altamira do Paraná, Nova Tebas, Rio Branco do Ivaí, Rosário do Ivaí	8	Guarapuava, Turvo, Boa Ventura do São Roque, Pitanga, Mato Rico, Palmital, Santa Maria do Oeste, Campina do Simão, Candido de Abreu, Laranjal	10	-	0	-	0
<b>4 - Unidades familiar modernizada/ convencional/ empresarial</b>	-	-	-	-	Todos	18	-	0

QUADRO 34 – PRESENÇA E INTENSIDADE DOS MODELOS DE AGRICULTORES FAMILIARES E CAMPONESES NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO

Elaboração: Favaro (2012).



O grupo 1 – Unidades de produção agrícola familiar camponesa tradicional – está presente em todo o Território, ocorrendo em 10 municípios se enquadrando, com relação a intensidade de presença, na categoria “muito”. Já a variável “média” ocorre em dois municípios e a variável “pouco”, em 6 municípios (Mapa 17). Estes agricultores têm uma presença maior nas áreas de faxinais, em áreas mais declivosas e também em comunidades afastadas da sede das cidades. São compostos, na sua maioria, pelos descendentes de caboclos, poloneses e ucranianos, entre outras etnias (Figuras 31 e 32). Esses agricultores têm uma relação forte com a comunidade no que diz respeito aos aspectos culturais, principalmente religiosos e seu modo de produção está vinculado ao modelo sociocultural da comunidade na qual estão inserido, e não às necessidades do mercado. Suas habitações/construções são simples, a maioria sendo feita com madeira (Figuras 33 e 34), seguindo também o padrão cultural da comunidade.



FIGURA 31 – CAMPONÊS DO MUNICÍPIO DE MATO RICO  
Autor: Favaro (2012)



FIGURA 32 – FAMÍLIA DE CAMPONESES DO MUNICÍPIO DE BOA VENTURA DE SÃO ROQUE  
Autor: Favaro (2012)

A produção animal e vegetal nestes estabelecimentos é bastante diversificada, apesar de ser pequena em termos quantitativos. Os produtos comercializados são o feijão preto e o leite, sendo o restante, em geral, produzido para o consumo próprio ou de seus animais, como é caso do milho. O sistema de cultivo é bastante variável, podendo apresentar as seguintes

formas: a) sistema de plantio, chamado de “roça no toco” ou “coivara”, que consiste na queima de árvores e arbustos com o posterior plantio manual, auxiliado por enxadas e matracas<sup>141</sup>, prática esta muito comum em regiões bem declivosas como, por exemplo, nos municípios de Cândido de Abreu e Mato Rico; b) cultivos utilizando a tração animal; c) cultivos feitos com tratores alugados de vizinhos; e, d) utilização de herbicidas e adubos químicos.

Outro ponto constatado na pesquisa é o não acesso, por parte desses agricultores, ao crédito agrícola, o que ocorre em muitos casos por receio ou medo de perderem sua propriedade. Este fato é comprovado pelo censo agropecuário do IBGE (2006), onde se verificou que 15,4% das unidades familiares que não acessaram o crédito alegaram esse argumento. Verificou-se também que os camponeses apresentam, em média, uma idade bastante avançada – são na maioria aposentados rurais – e nota-se no estabelecimento uma ausência quase total de jovens. Esses grupos de agricultores raramente recebem assistência técnica e extensão rural, até pela não existência de um programa específico para sua categoria, que é vista por alguns técnicos e extensionistas como “resistente”.

Para sintetizar este pensamento, selecionou-se opinião do técnico agropecuário da EMATER de Iretama, Florival Rodrigues Calixto<sup>142</sup> que afirma que:

Estes agricultores são as raízes da pobreza rural, pois não querem fazer investimentos, não aceitam mudanças e que abrem mão da oportunidade de melhorar de vida ao não aceitarem melhorar tecnicamente sua propriedade.

Esta visão não é diferente de algumas lideranças de agricultores familiares, como é o caso do presidente do Conselho de Desenvolvimento Rural de Guarapuava, Léo Verri<sup>143</sup>, o qual pejorativamente intitula esses agricultores como “agricultores-repolho”.

Estes agricultores, nós chamamos de repolho, por serem fechados e resistentes. Têm medo de tudo, têm receio de fazer o crédito, de perder a propriedade, eles não participam de nada. Eles se recusam a fazer até a nota do produtor rural.

Esses pensamentos vêm de encontro às teorizações de alguns autores regionais que tratam do tema – como foi esboçado no capítulo 1 desta tese – que enxergam e descrevem esta categoria como “atrasada”, “de baixa cultura”, “sem conhecimento”, “sem qualificação” e “ignorante”. Esta forma de pensar está presente também na fala de prefeitos, vereadores e lideranças, inclusive de componentes do Conselho de Desenvolvimento Territorial.

<sup>141</sup> Matraca: Trata-se um equipamento para semeadura manual, onde a operação é feita por uma pessoa e a distribuição das sementes é de cova em cova.

<sup>142</sup> Entrevista realizada em 13/04/2011.

<sup>143</sup> Entrevista realizada em 20/05/2011.





FIGURA 33 – CONSTRUÇÃO RURAL (PAIOL) COM COBERTURA PARA A CARROÇA DE AGRICULTOR CAMPONÊS NO MUNICÍPIO DE CAMPINA DO SIMÃO

Autor: Favaro (2012).



FIGURA 34 – RESIDÊNCIA DE AGRICULTOR CAMPONÊS TRADICIONAL DO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA

Autor: Favaro (2012).

Outra característica observada nesta categoria é sua forte relação de dependência e de sujeição aos políticos e lideranças tradicionais ligadas ao mandonismo, de forma a obterem acesso às políticas públicas, principalmente para a saúde. Alguns dependem de favores de políticos locais, usufruindo até mesmo de veículos públicos para fins particulares (como, por exemplo, em caso de emergências médicas).

Muitas dessas unidades de produção agrícola familiar camponesa tradicional têm uma forte ligação com a natureza. Nas palavras de Martins (2012), estes camponeses são uma verdadeira enciclopédia da terra, têm um vasto conhecimento sobre os nomes e características, tanto das espécies vegetais, como também dos animais silvestres e peixes. Além disso, também demonstram seus conhecimentos com relação às fases da lua ou posição do sol, por exemplo. Muitos desses agricultores utilizam sementes crioulas (feijão, milho, verduras), as quais são armazenadas de forma rústica, utilizando-se de inseticidas caseiros feitos com plantas ou elementos derivados da natureza (terra, carvão, cinza). Muitos usam esses produtos também para o tratamento dos animais ou como fitoterápicos (ervas e plantas medicinais), além de benzimentos e simpatias, práticas estas também bastante utilizadas para o tratamento humano.

As unidades familiares camponesas contemporâneas (Figuras 35 e 36) também estão presentes em todo o Território, mas em pouca quantidade. Elas são encontradas principalmente nos assentamentos de reforma agrária ligados ao MST; entre as lideranças dos faxinalenses; entre agricultores atendidos pelas ONGs e, agricultores atendidos por extensionistas da EMATER vinculados aos movimentos agroecológicos. Esses camponeses têm características muito variadas e apresentam em suas propriedades formas alternativas de

produção, entre elas: produção em sistemas de agroflorestais<sup>144</sup>, produção de leite à base de pastos, em um sistema rotacional tecnicamente chamado de “Voisin”<sup>145</sup>; produção de vários tipos de adubação, com produtos da propriedade, entre eles o “adubo da independência”<sup>146</sup>, que leva esse nome por promover a independência do agricultor das grandes indústrias químicas produtoras de insumos agrícolas. Esses agricultores também usam inúmeros compostos e caldas à base de plantas e dejetos de animais, feitos por eles próprios. Na produção animal verifica-se o uso de fitoterápicos e homeopatias.

Nota-se ainda, que em muitas propriedades com a presença deste modelo de agricultor, há o uso de sementes crioulas. Sua relação com o comércio é também bastante diversificada, indo desde a comercialização em feiras municipais até a entrega de hortaliças e frutas em residências. Muitos desses agricultores participam de programas governamentais, tais como o PAA e o PNAE. Alguns agricultores deste grupo possuem também sua própria agroindústria, onde transformam e comercializam produtos de sua propriedade e de seus vizinhos. Outra característica desses camponeses é a sua clareza teórica sobre os conceitos de agroecologia, bem como uma visível postura ideológica contra as lógicas do capital. Neste grupo, nota-se, por parte de alguns integrantes do MST, sua denominação de “camponês”, enquanto o restante se autodenomina por outras categorias, tais como lavrador, pequeno agricultor ou agricultor familiar.



FIGURA 35 – CAMPONÊS NA FEIRA AGROECOLÓGICA DE GUARAPUAVA  
Autor: Favaro (2010).

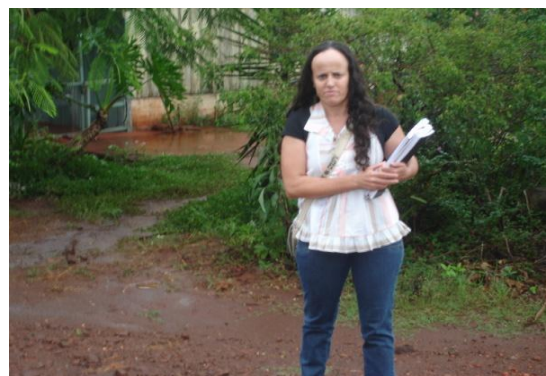


FIGURA 36 – CAMPONESA - PRESIDENTE DA COOPERATIVA AGROECOLÓGICA DE NOVA TEBAS  
Autor: Favaro (2012).

<sup>144</sup> Sistemas agroflorestais – SAF: São formas de uso e manejo da terra, nas quais árvores ou arbustos são utilizados em conjunto com a agricultura e/ou com animais numa mesma área, de maneira simultânea ou numa seqüência de tempo (EMBRAPA, 2012).

<sup>145</sup> Sistema Voisin: É um sistema intensivo de manejo do gado e da pastagem, proposto por André Voisin, cientista francês, responsável pela sistematização de conhecimentos que originaram o manejo racional de pastagens (EMBRAPA, 2012).

<sup>146</sup> Adubo da independência, introduzido pela ONG “Assessoria e Serviços a Projetos de Tecnologia Alternativa” (AS-PTA). É um composto à base de terra, batata doce, mandioca, calcário, esterco de animais e outros componentes (SANTOS *et al*, 2011).

### 3.5.3 Unidades de produção agrícola familiar modernizada/convencional e a dependência do pacote tecnológico

O grupo 3 – unidades familiar modernizada/convencional (Figura 38), está presente em todo o Território, tendo a variável de presença “forte” em 6 municípios (norte do Território) e “média” em 12 dos 18 municípios do Território (Mapa 17). Este grupo é caracterizado por sua inserção no mercado e pela presença das lógicas familiares nas unidades de produção, sendo a terra vista como patrimônio para reprodução da família. A mão-de-obra é exclusivamente familiar e a etnia predominante é composta por descendentes de poloneses, ucranianos e alemães. Há também migrantes do Estado de São Paulo e do Estado de Minas Gerais nos municípios da porção norte do Território.

A residência e as construções rurais são em boa parte de alvenaria (Figura 37). Neste grupo ainda é forte a diversificação de produção para o consumo da família, através da avicultura caseira, criação de suínos, hortas e frutas, além do leite. Os estabelecimentos deste grupo de agricultores estão localizados nas áreas mais planas quando comparados com os agricultores tradicionais, pois muitos utilizam a tração mecanizada para os serviços de preparo da terra.

A produção de leite é uma das principais fontes de renda no Território, em especial nos municípios de Pitanga, Manoel Ribas, Palmital e Cândido de Abreu. A ordenha do leite é manual e em geral é feita pelas mulheres. São ainda poucas as propriedades que se utilizam de ordenhadeiras mecânicas. Os animais na maioria não são especializados para a produção do leite, mas algumas propriedades já possuem rebanho composto de vacas holandesas e *Jersey*. Boa parte da produção é entregue a laticínios particulares. Em alguns municípios (Santa Maria do Oeste, Turvo, Boa Ventura de São Roque) o leite é comercializado via cooperativas (COORLAFs).

Na produção vegetal destaca-se o feijão branco, que é produzido em parte para o consumo e parte para a comercialização, porém é o milho e a soja que comandam a produção comercial de muitos destes agricultores. A produção se dá através de insumos industriais (adubo químico, agrotóxicos) verificando-se também o uso de sementes transgênicas, principalmente no caso da soja. A comercialização da soja e do milho é feita pelas cooperativas de produção ligadas ao agronegócio, enquanto a comercialização do feijão é feita através de cerealistas instalados nos municípios.

Outro ponto a se ressaltar é sua total dependência ao crédito agrícola (PRONAF). Há registros de perdas de propriedades ou de parte dela para os bancos pela dificuldade de quitação das dívidas dos proprietários. É o grupo de produtores que mais recebe assistência



técnica, seja por parte dos órgãos oficiais (prefeituras e EMATER), seja por parte das cooperativas do Território; porém ainda é insuficiente. Observa-se também neste grupo de produtores que parte dos integrantes da família que reside na propriedade realiza trabalho fora da mesma, como forma complementar de renda.

Grande parte dessas unidades estão ligadas aos sindicatos rurais patronais e aos sindicatos de trabalhadores rurais, como também é forte sua inserção em associações de produtores. Isto ocorre basicamente nas comunidades com ligação direta com as secretarias municipais de agricultura, as quais sofrem influência técnica e ideológica do corpo técnico-político dessas entidades.

No aspecto ecológico/ambiental verifica-se que nestas unidades há pouco respeito às questões ambientais. Alguns casos em que isso se observa é com a utilização de áreas próximas aos rios, não respeitando o limite das matas ciliares, como também o intenso uso de adubos químicos e agrotóxicos, contribuindo para que essas unidades apresentem sérios problemas ambientais. Registra-se ainda o uso de sementes transgênicas de milho e soja nessas unidades.



FOTO 37 – ASPECTO DAS RESIDÊNCIAS DAS UNIDADES FAMILIARES MODERNIZADAS/CONVENCIONAIS  
Autor: Favaro (2012)



FIGURA 38 – AGRICULTORA FAMILIAR DO MUNICÍPIO DE RONCADOR  
Autor Favaro (2012).

O grupo 4 – unidades familiar modernizada/convencional empresarial – também aparece em todos os municípios, mas em quantidade muito pequena. Este grupo de produtores apresenta um sistema de produção muito parecido com o grupo 3, porém mais tecnificado e com a presença de trabalhadores contratados assalariados, seja em regime de trabalho

permanente ou temporário. A composição étnica e as características de residências/construções é muito semelhante ao grupo 3.

Este grupo tem como destaque a baixa inserção da família na produção, e a propriedade é vista como uma empresa que gera renda, mais do que um lugar para a reprodução da família. As culturas comerciais que predominam nesse grupo são a produção de olericulturas (município de Guarapuava e arredores) e de leite, milho e soja nos demais municípios. Em Rosário do Ivaí também existe a fruticultura. Reforça-se neste grupo a total dependência externa em relação aos insumos, crédito e comercialização. Os agricultores realizam a contabilidade de sua propriedade e de seus rendimentos pela renda líquida. Também se observa que boa parte dos produtos consumidos pela família são adquiridos fora da propriedade, sendo este um ponto diferenciador dos grupos anteriores (Figura 39).

É importante destacar que neste grupo há certa especialização da mão-de-obra da propriedade, apresentando uma hierarquia nas tarefas e serviços entre o dono, o capataz e o empregado, diferentemente dos modelos anteriores, nos quais não existia a relação empregado-empregador e também não havia especialização do trabalho, já que todos fazem um pouco de tudo. Observou-se, nas propriedades visitadas deste grupo, o não cumprimento das leis trabalhistas junto aos trabalhadores contratados. Do ponto de vista ambiental/ecológico, observam-se graves problemas nessas unidades, decorrentes do uso intensivo de agrotóxicos e fertilizantes. Estão parcialmente inseridos nos sindicatos rurais e de trabalhadores rurais.



FIGURA 39 – UNIDADE FAMILIAR MODERNIZADA CONVENCIONAL EMPRESARIAL CARACTERÍSTICA DE PROPRIEDADE COM PLANTAÇÃO COMERCIAL DE HORTIGRANJEIROS  
Autor: Favaro (2012).

É importante afirmar, novamente, que os modelos descritos acima são aproximações, referências e tendências de uma realidade complexa. Ressalta-se, mais uma vez, a inexistência de um modelo puro, visto que em todos eles existe uma diversidade muito grande de características que permeiam e se imbricam em outros modelos.

Quanto ao direcionamento dos investimentos, na visão dos entrevistados, há uma concentração quase que total para os empreendimentos referentes aos sujeitos que fazem parte do modelo 3, ou seja, para as unidades familiar modernizada/ convencional. Essa percepção é confirmada por ocasião das visitas feitas aos empreendimentos realizados com os recursos do DTR, onde foram conferidos os usos destes pelos seus sujeitos beneficiários (Quadro 35).

MODELO	INVESTIMENTOS COM DIRECIONAMENTO PRIORITÁRIO
<b>1 – Unidades familiar Camponês Tradicional</b>	Secador de plantas medicinais de Campina do Simão; regularização fundiária nos municípios de Turvo, Santa Maria do Oeste e Campina do Simão
<b>2 – Unidades familiar Camponês Contemporâneo</b>	Agroindústria de frutas de Nova Tebas.
<b>3 – Unidades familiar modernizada/convencional</b>	ATER; Casas Familiares Rurais de Iretama, Santa Maria do Oeste, Pitanga, Rosário do Ivaí e Cândido de Abreu; cursos de bovinocultura de leite; casa de vegetação da UNICENTRO (Guarapuava); tanques isotérmicos para leite de Campina do Simão, Boa Ventura do São Roque e Santa Maria do Oeste; caminhão para comercialização de produtos da agricultura familiar de Mato Rico; utilitário furgão (Kombi) para transporte de produtos da agricultura familiar em Nova Cantu; frigorífico de suíno; câmara fria para leite de Palmital; câmara fria para leite de Santa Maria do Oeste, câmara fria para produtos da agricultura familiar de Roncador, secador de plantas medicinais de Pitanga; secador de plantas medicinais de Iretama; fábrica de maravalha de Iretama; barracão para beneficiamento de plantas medicinais em Turvo; viveiro de frutas Iretama; regularização fundiária nos municípios de Turvo, Santa Maria do Oeste e Campina do Simão.
<b>4 – Unidades familiar modernizada/convencional/ empresarial</b>	Nenhum investimento com direcionamento direto para esse modelo

QUADRO 35 – DIRECIONAMENTO PRIORITÁRIO DOS INVESTIMENTOS EM RELAÇÃO AOS MODELOS DE UNIDADES FAMILIARES  
Organização: Favaro (2012)

Constatou-se, na pesquisa, que são poucos os investimentos direcionados diretamente aos outros modelos. Para o modelo 2, unidades familiar camponês contemporâneo, existe a construção da agroindústria de frutas em Nova Tebas, a partir da qual

serão beneficiados prioritariamente os sócios da cooperativa de produtores agroecológicos – COOPERATIVAMA – Cooperativa dos Agricultores das Comunidades Trezentos Alqueires, Água dos Malta, Vila Rural, Mil Alqueires Alvorada. Para o modelo 1, unidades de produção agrícola familiar camponês tradicional, o investimento que é direcionado a eles se resume a um secador de plantas medicinais no município de Campina do Simão, beneficiando agricultores associados à APROMA – Associação dos Produtores Rurais de Rosa Maria. Também para esse grupo de agricultores, há ainda a possibilidade de serem beneficiados - juntamente com os agricultores do modelo 3, que estão incluídos no projeto de regularização fundiária (municípios de Santa Maria do Oeste, Campina do Simão e Turvo). Para o modelo 4, unidades familiar modernizada/convencional empresarial não se observou nenhum projeto direcionado prioritariamente a esses agricultores, ainda que alguns possam ser beneficiados pelos investimentos direcionados às unidades de produção agrícola familiar modernizada/convencional.

Observamos também que a concentração de investimentos para o modelo “unidades de produção agrícola familiar modernizada/convencional” está diretamente relacionada com a presença dos órgãos oficiais que participam do Conselho Gestor do Território. Estes órgãos são representados pelos técnicos e extensionistas das secretarias da agricultura e do Instituto EMATER, que têm como prioridade o atendimento a esses grupos de agricultores, evidenciando e caracterizando mais uma vez o foco setorial da Política de Desenvolvimento Territorial, já discutido aqui.

Com relação aos outros sujeitos que são prioritários para atendimentos das políticas de desenvolvimento territorial e que estão contidos no Regimento do Fórum Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Paraná Centro (Capítulo III, Parágrafo II), tais como Indígenas, Quilombolas, Faxinalenses e Assentados de Reforma Agrária, não há nenhum direcionamento de investimento específico para estes grupos e nem mesmo para suas comunidades.

Como pudemos observar a política do DTR materializada no Território da Cidadania Paraná Centro foi direcionada aos sujeitos já inseridos ao mercado com o intuito de melhorar sua competitividade territorial, que como veremos no capítulo 4, esta “competitividade” está atrelada entre outros fatores à difusão de novas tecnologias, com o intuito de inserir ou melhorar sua inserção no comércio de insumos buscando integração ao mercado transnacional do agronegócio.

No próximo subcapítulo apresentaremos o olhar ou seja a visão dos atores do Território da Cidadania Paraná Centro sobre a política do DTR materializada no Território.

### 3.6 O OLHAR DOS ATORES SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO

Para compreender o olhar dos atores que participam do processo da Política de Desenvolvimento Territorial no Território da Cidadania Paraná Centro e avaliar a compreensão deste sobre a política, realizou-se uma entrevista oral semiestruturada a 127 pessoas envolvidas diretamente e indiretamente com a política (anexo 2), com as seguintes perguntas básicas: 1) você conhece a Política de Desenvolvimento Territorial? O que você entende por esta política e quais suas expectativas? 2) quais os resultados que essa política trouxe para o Território? 3) quais são os pontos positivos e negativos? 4) quais as sugestões para melhoria/continuidade?

Para ajudar na interpretação dos resultados foram utilizados os fundamentos da análise de discurso, explicitados na introdução desta tese.

#### 3.6.1 Conhecimento e expectativa da política por parte dos atores participantes do processo

Esta pergunta teve vários tipos de resposta que variaram conforme o envolvimento dos grupos de atores com o processo. Os envolvidos mais diretamente, entre eles os prefeitos, membros do grupo gestor, instituições públicas e civis ligadas à execução do projeto, de uma maneira geral, responderam que sim, afirmam conhecer a política, porém com entendimentos muito variados. As respostas que mais apareceram foram referentes à necessidade de união para buscar recursos, entre elas: “desenvolver os municípios de baixo IDH, através da união dos municípios em busca de recursos”; “unificar os pequenos municípios em torno de uma causa pública, discutir os seus problemas e transformar esses problemas em projetos”.

De acordo com o prefeito do município de Manoel Ribas, Valentim Darci<sup>147</sup>, a expectativa dele e dos demais prefeitos era trazer para o Território grandes investimentos, como indústrias, hospitais e universidades, que gerariam uma série de benefícios para a região. Outro objetivo esperado pelos prefeitos era transformar a região de Pitanga em um grande centro administrativo, onde ficariam sediados os escritórios e núcleos regionais das mais importantes secretarias do Estado. Já para o prefeito João Peda<sup>148</sup>, do município de Cândido de Abreu, os objetivos da proposta eram melhorar as condições dos municípios, principalmente nas questões de infraestrutura, saúde, educação e, em especial, melhorar as

---

<sup>147</sup> Entrevista realizada em 24/05/2011.

<sup>148</sup> Entrevista realizada em 24/05/2011.

estradas rurais. Para os secretários da agricultura e técnicos da EMATER, a proposta deveria incrementar o setor produtivo agrícola, construindo a infraestrutura de apoio à produção e principalmente aumentando a assistência técnica dos produtores.

Para as ONG's (Fundação RURECO, CRESOL e IAF) a ideia é interessante e inovadora, e significa um avanço das políticas anteriores. Para Jorge Shanuel<sup>149</sup>, assessor da Fundação RURECO, os pontos principais da política são o fortalecimento da gestão social, o incremento e a dinamização econômica, o fortalecimento das redes de instituições e o fortalecimento de políticas de apoio à agricultura familiar. Roseli Cordeiro Eurich, assessora do IAF, indica que a proposta é:

No meu ver a proposta é até utópica. É muito bonito pensar que vai se fazer um diagnóstico de forma participativa, achar soluções para todos os problemas em nível dos municípios e das comunidades, juntar todas essas propostas em nível micro e macro de alguns municípios, e até em nível do Território e tentar resolver em conjunto.

Para as lideranças de organizações ligadas aos movimentos sociais envolvidos no Território (MST e Articulação Puxirão dos Povos Faxinalenses), a proposta de desenvolvimento territorial é pouco conhecida, apesar de saberem que existe. No entanto, eles não conhecem os detalhes, já que segundo consta, não houve interesse por parte das instituições responsáveis (AMOCENTRO e EMATER) na implantação desse processo no Território a partir do envolvimento dos movimentos nas discussões e na composição dos conselhos gestores.

Para as lideranças indígenas consultadas, há um total desconhecimento da política. Já houve participação de representantes em algumas reuniões, mas os objetivos são desconhecidos, muito menos as formas pelas quais os indígenas poderiam ser beneficiados com esse programa.

Para as lideranças de associações de produtores, sindicatos ou cooperativas de agricultores familiares/camponeses, também há a vaga noção da política, mas é reiterado o desconhecimento dos reais objetivos e existe certa confusão com outros programas, como o PRONAF, o PAA e o PNAE. Para o restante dos agricultores familiares/camponeses entrevistados, há o pleno desconhecimento da política, principalmente de seus objetivos.

Para os integrantes de instituições que foram convidadas a participar das oficinas de qualificação do PTDRS (secretarias municipais da saúde, educação, bem estar social, planejamento) e gerentes/funcionários de bancos (Banco do Brasil e Caixa Econômica), o

---

<sup>149</sup> Entrevista realizada em 18/04/2011.

desconhecimento é quase total. Um exemplo é o ocorrido com um funcionário responsável pela carteira agrícola do Banco do Brasil de Cândido de Abreu, que solicitou que seu nome fosse omitido da lista de participantes das oficinas declarando: “não sabia que existia essa política, só soube hoje porque fui convidado a participar dessa reunião; não tenho nenhuma ideia de seus objetivos, até agora acho que não teve nenhum resultado, ou não foi feito nada”.

É interessante ressaltar que o desconhecimento da política e de seus objetivos também está presente entre os parlamentares, tendo como exemplo o Deputado Federal do Partido dos Trabalhadores, Florivaldo Fier, mais conhecido como Dr. Rosinha<sup>150</sup>. Este parlamentar é o que mais tem emendas parlamentares aprovadas para os municípios do Território dentro da rubrica do PRONAT, além também de ser participante/fundador do grupo interno de articulação política do Partido dos Trabalhadores chamado “Democracia Socialista”, que desde o início do Governo Lula tem indicado o ocupante do Ministério Agrário. No Paraná, é responsável pela indicação da equipe da Delegacia Federal do MDA. Dr. Rosinha (2012), declara que pouco sabe da Política de Desenvolvimento Territorial “Território da Cidadania”, em função de suas áreas de atuação serem outras, como a de educação e saúde; afirma que só agora tem se envolvido com a área rural. Outra afirmação feita pelo parlamentar é que a “Política de Desenvolvimento Territorial não foi debatida com os parlamentares, nem mesmo com os parlamentares do Partido dos Trabalhadores”. Essa citação reforça o desconhecimento da política dentro do partido, o que é mais comprometedor, visto a tendência do partido em nomear os dirigentes do SDT/MDA que coordenam e executam o DTR.

### 3.6.2 Percepção dos atores sobre os resultados da Política de Desenvolvimento Territorial

Na opinião geral dos entrevistados, há uma decepção quantos aos resultados práticos da política. Para uma grande parte deles, “os resultados ainda estão para acontecer”. Para os prefeitos, “nada” ou “quase nada” aconteceu para resolver os grandes problemas do Território. Para o prefeito de Pitanga, Altair José Zampier<sup>151</sup>,

(...) a proposta de desenvolvimento até agora só trouxe migalhas, pois não adianta ficar fazendo mil reuniões para trazer uma “verbinha” do ministério, realizar um projetinho aqui, um projetinho ali para calar a boca de poucos agricultores familiares se não atacar os grandes problemas estruturais do Território. Precisamos de grandes projetos, de grandes investimentos. Chega de brincar de investimento!

<sup>150</sup> Entrevista realizada em 25/01/2012.

<sup>151</sup> Entrevista realizada em 07/06/2011.



Já para o prefeito João Peda Soares<sup>152</sup>, de Cândido de Abreu, “os resultados ainda estão no papel, há muito diagnóstico (ver a doença) e nada de tratamento. Os debates não fluem, muita discussão e poucos resultados na prática”. Para os prefeitos entrevistados, no geral, o resultado mais lembrado é o frigorífico de suínos, exatamente por estar parado. Para eles isso reflete a “imagem de um esforço sem resultado”. Quando questionado sobre se o programa diminuiu a pobreza do Território, eles foram enfáticos ao dizer que a política em si, “não ajudou, o que contribui para a diminuição foram outras políticas do governo federal, mas não esta”. Para o vice-presidente do Fórum de Desenvolvimento Territorial, Osvaldo Rackhelle<sup>153</sup>, muitos programas repassados aos municípios são atribuídos ao Território, tais como o Bolsa Família; porém, outros municípios que não participam do Território também recebem quantidades iguais.

À exceção do articulador do Território e do vice-presidente do Fórum, poucos são aqueles que sabem sobre os valores repassados através do PRONAT. Há um total desconhecimento desses recursos, que se dá inclusive pela presidente do fórum, Heloisa Ivansek Iansen. Um dos motivos alegados é a falta de informação e de repasse desses resultados por parte do MDA e de seus assessores/articuladores para as entidades participantes, como também em reuniões/oficinas realizadas no Território. Os resultados são lembrados de uma forma pontual e localizada e em uma escala totalmente reduzida ao âmbito da realização do investimento.

Para os secretários da agricultura, os resultados do PRONAT mais lembrados são os veículos repassados para a ATER; para eles os veículos ajudaram muito, porém não resolveram os grandes problemas da secretaria da agricultura, que é a falta de técnicos. Outro ponto que chamou atenção junto aos entrevistados é que a lembrança do resultado tem uma relação direta com o local e a proximidade onde os investimentos estão localizados. Por exemplo, as Casas Familiares Rurais, só são lembradas pelos atores que estão diretamente ligados com o investimento, sendo às vezes desconhecidas pelos próprios atores do município, como é o caso do secretário da agricultura de Santa Maria do Oeste, João Joel Bueno<sup>154</sup>, que não citou como resultado os investimentos realizados na Casa Familiar daquele município. Para grande parte dos entrevistados, “os resultados ainda estão para acontecer”.

---

<sup>152</sup> Entrevista realizada em 07/06/2011.

<sup>153</sup> Entrevista realizada em 07/06/2011.

<sup>154</sup> Entrevista realizada em 07/06/2011.



Um resultado esperado por parte dos atores era a inclusão produtiva dos produtores familiares mais empobrecidos. Para a extensionista local da EMATER de Nova Cantu, Maria Helena Valério<sup>155</sup>, no início do programa até houve intencionalidade por parte de alguns (extensionistas da EMATER e integrantes de prefeituras municipais ligados à agricultura) em realizar projetos e também formar cooperativas/associações para que esse público tivesse o alcance da política; porém, após a constituição da cooperativa e das associações, houve um redirecionamento dos objetivos dessas organizações para produtores ligados ao empreendedorismo e já inseridos no processo produtivo.

Esse resultado também é visualizado por outros atores, entre eles, Ivanir José Sebem<sup>156</sup>, presidente da CRESOL de Pitanga e também presidente do CONSADE, que afirma que a política não proporcionou a inclusão produtiva dos agricultores mais empobrecidos por vários motivos: falta de assistência técnica; dificuldades destes se inserirem entre eles; falta de documentação de terras; falta de projetos adequados à sua forma de vida produtiva; desconhecimentos destes da política.

Outro programa com abordagem territorial desenvolvida no Território que não levou à inclusão produtiva, segundo João Batista Zanini<sup>157</sup>, extensionista estadual do Instituto EMATER, foram as chamadas públicas, as quais tinham o objetivo de atuar neste intento com um público que em princípio não estava incluído no sistema.

Antes de sair a chamada via edital, o MDA consultou o Fórum de Desenvolvimento Territorial Paraná Centro, para que este selecionasse uma cadeia produtiva que seria o alvo dos trabalhos de inclusão produtiva. Foi decidida e priorizada a cadeia produtiva do leite, a qual foi o foco da chamada para o Território. O Instituto EMATER concorreu à chamada e foi o principal executor. De acordo com Zanini (2012), o programa foi direcionado por orientação do próprio MDA pelo aspecto econômico, sempre procurando a seleção dos produtores que já estavam envolvidos com a cadeia produtiva do leite. Após a chamada já estar sendo executada com este direcionamento, houve, por parte de lideranças, reclamações de que o edital não estava atendendo o objetivo de inclusão. O MDA enviou um ofício circular ao Instituto EMATER repassando a orientação do DATER<sup>158</sup> de que teria que reforçar o atendimento em, no mínimo, 30% do público que se situava abaixo da linha da pobreza, e este foi endereçado à

---

<sup>155</sup> Entrevista realizada em 28/02/2011.

<sup>156</sup> Entrevista realizada em 07/06/2011.

<sup>157</sup> Entrevista realizada em 14/05/2012.

<sup>158</sup> DATER – Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural da Secretaria de Agricultura Familiar - MDA.

instituição, seguido de uma listagem com DAPs<sup>159</sup> de beneficiários dos municípios da chamada que se enquadravam nesse perfil. Para o extensionista regional do Instituto EMATER de Guarapuava, José Olinor Olsen, muitos dos nomes da lista já tinham sido selecionados e já estavam sendo atendidos pelos extensionistas no Território.

Zanini (2012) levanta que o Instituto EMATER questionou o MDA sobre essa dualidade de informações e obteve a resposta de que não havia conflito de orientações entre a chamada e o ofício circular que dava destaque à “extrema pobreza”, por entender que nas visitas e reuniões o tema “cadeia produtiva do leite” deveria ser abordado. Entretanto, não há obrigatoriedade de que toda a carga horária da visita e reunião seja exclusiva para o referido tema. Desta forma, aqueles beneficiários que não têm atividades com leite na unidade produtiva familiar poderiam receber orientações de sensibilização da produção leiteira de qualquer espécie, visando, num primeiro momento, a segurança alimentar e nutricional. Esta sensibilização para a atividade leiteira pode ocupar apenas uma parte da reunião, não havendo prejuízo dos outros temas em virtude de uma atividade que o agricultor ainda não exerça. Zanini (2012) conclui que “a dualidade continuou; pelo seu entendimento, a chamada atendeu o indicado do fórum territorial, ou seja, atender a principal cadeia produtiva da região, e não um processo de inclusão”.

A inclusão produtiva indígena é outro objetivo prioritário do processo de desenvolvimento territorial que é enfatizado no Programa da Cidadania, conforme aponta Alvacir de Jesus Sales Ribeiro<sup>160</sup>, descendente da etnia *Kaingang*, residente no Território desde 1989 e funcionário da FUNAI. Para Ribeiro (2011), a ideia de inclusão produtiva para os indígenas do Território é muito boa e se bem feita é uma alternativa de renda, além de ser uma forma de retirá-los da dependência de políticas compensatórias.

Na avaliação dele, essas políticas de inclusão são bastante precárias, inclusive a que está sendo proposta pelo desenvolvimento territorial. Ao seu entender, essa política tem os seguintes problemas: a) falta de conhecimento por parte das lideranças e, principalmente, pela população indígena; b) falta do interesse dos agentes promotores da política em discutir na base indígena; c) dificuldade das lideranças indígenas de aceitação dessas políticas; d) falta de recursos e principalmente de agentes (técnicos) capacitados e conhecedores da cultura indígena para implementação e viabilização da política. Para Ribeiro (2011), o maior problema ainda consiste na resistência que as lideranças políticas dos municípios têm com as

<sup>159</sup> DAP's – Declaração de aptidão produtiva, fornecidas pelos órgãos de assistência técnica credenciados pelo SAF/MDA, sobre seu enquadramento como agricultor familiar, com base na lei de agricultura familiar.

<sup>160</sup> Entrevista realizada em 16/12/2011.

comunidades indígenas, relutando em inseri-las no processo. Em alguns momentos até convocam-se algumas lideranças para algumas reuniões e/ou oficinas no Território, no entanto, não são propiciados mecanismos de inserção plena na discussão, ficando os mesmos como meros expectadores.

Quanto à assistência técnica junto às comunidades indígenas, ele a vê com total abandono, tanto pelos órgãos federais (FUNAI), quanto pelos órgãos estaduais (EMATER) e municipais (prefeituras), sendo os principais problemas relatados a falta de técnicos e a falta de capacitação destes para lidar com a cultura indígena. A ausência de assistência técnica aliada à falta de recursos, forçam os indígenas a arrendar suas terras para outros (não indígenas) produzirem, como ocorre na Aldeia Marrecas, através da exploração apícola, e na aldeia de Manoel Ribas, com a produção de soja/milho.

Os indígenas poderiam ter uma diversidade muito grande de produção, na qual, além dos artesanatos, produziram também uma série de outras coisas, inclusive produtos para o agronegócio. Para Alvacir de Jesus Sales Ribeiro, não há nenhum problema nesta inserção produtiva na cadeia do agronegócio. Nas palavras de Ribeiro (2011), “os indígenas não deixarão de ser indígenas se produzirem em escala para o agronegócio, e sim, estarão também assumindo o seu direito de ser cidadão produtivo como qualquer outro cidadão brasileiro”.

O objetivo era a formação e o fortalecimento de redes de articulação entre as entidades através do processo de desenvolvimento territorial, mas observou-se pelas entrevistas que isto sequer foi lembrado na avaliação dos resultados. Recentemente está se tentando, mas ainda em fase embrionária, que haja a formação de um circuito de comercialização territorial, animado pelo fórum de entidades de comercialização Paraná Centro, processo esse desencadeado pelo projeto de “Dinamização Econômica”, patrocinado pelo SDT/MDA e executado pela Fundação RURECO. No entanto, iniciativas de formação de redes não institucionalizadas, tanto por parte de instituições civis, como por parte de instituições públicas, que tenham sido incentivadas pelo processo de desenvolvimento territorial, não foram observadas.

Outro objetivo esperado pelo processo de desenvolvimento territorial era a formação e fortalecimento do capital social e o empoderamento dos atores, promovidos pelas instituições governamentais e civis. Até foram observadas iniciativas nesse sentido, como a criação da cooperativa da agricultura familiar de Rio Cantu – COOAVRCAN para atuar nos municípios de Nova Cantu, Roncador, Iretama e Altamira do Paraná, realizando a gestão de projetos priorizados pelo Território. Esta cooperativa teve a iniciativa do Instituto EMATER, além de ter sido apoiada pelas prefeituras municipais. Porém, possui bastante dependência das

instituições governamentais, as quais contam com poucos técnicos em sua estrutura para animar o processo de organização, contribuindo para o aparecimento de uma série de problemas de gestão da cooperativa junto aos empreendimentos por ela responsáveis, como é o caso dos investimentos para comercialização de produtos excedentes da agricultura familiar. Essas dificuldades se acentuaram com a transferência do extensionista do Instituto EMATER de Roncador, principal idealizador e motivador do processo para um município fora do Território. Com essa ocorrência, o processo de animação institucional ficou na responsabilidade da secretária municipal de agricultura de Iretama. Para Kenji Oscar Asani<sup>161</sup>, extensionista regional da EMATER de Campo Mourão, a dificuldade dos órgãos públicos de realizarem o trabalho com intuito de formação de capital é falta de pessoal, tanto em número de pessoas como também em qualificação e perfil para este intento. Asani (2011) afirma que “não há como formar capital social se não há capital humano”. Essa fala vem de encontro à perspectiva de muitas outras instituições envolvidas no processo de articulação territorial.

Quanto ao fortalecimento dos atores da sociedade civil através da gestão social, no parecer de Jorge Augusto Shanuel, da Fundação RURECO, houve um enfraquecimento e não um fortalecimento. No início do processo, em 2003/2004, havia uma participação muito mais marcante de algumas organizações, o que com o decorrer do tempo se esvaziou, a partir do momento que se percebeu que as expectativas não estavam contempladas. Outras instituições até mesmo esperavam resolver os problemas institucionais dentro do processo. Shanuel (2011) ressalta que essa “não participação das instituições” não se deve somente à fragilidade do processo, mas também ao processo de fragilização que essas instituições civis vêm passando nos últimos anos. Nota-se, em muitas delas, um tipo de desarticulação que se dá em decorrência de uma acomodação provocada por políticas compensatórias e também uma dependência relativa de recursos públicos para sua sobrevivência. Isso fica mais evidente devido à história da cultura política repressiva e subserviente. Outra contribuição para a não participação das entidades civis no processo são os recursos repassados a elas pelas emendas parlamentares.

No processo de desenvolvimento territorial no Paraná Centro, outro resultado esperado era dar visibilidade às populações tradicionais do Território (indígenas, quilombolas, faxinalenses). Isto não ocorreu por vários motivos destacados pelos atores: a) fragilidade política/organizativa dessas comunidades; b) o não reconhecimento da importância/existência desses grupos por parte do poder público, que domina o processo de desenvolvimento

---

<sup>161</sup> Entrevista realizada em 13/04/2011.

territorial; c) a forma de organização dos colegiados territoriais, que não favorece a participação dessas populações.

### 3.6.3 A avaliação negativa e a reprovação da DTR por parte da maioria dos atores

Para os atores territoriais que diretamente e indiretamente atuam ou atuaram no Território, foram direcionadas perguntas no intuito de verificar como eles avaliam o processo de desenvolvimento territorial, no período de 2003-2011. Houve uma disparidade muito grande de respostas a respeito dos pontos positivos e dos negativos, expressando uma relação muito desproporcional, com predomínio dos pontos negativos. Foi difícil solicitar que os entrevistados citassem ao menos três aspectos positivos a respeito do processo de DTR.

Entre os pontos positivos mais citados pelos entrevistados foi o fato de que o “Território se tornou um espaço de diálogo e troca de experiência entre os municípios”, entendendo o “Território” como “o fórum e as reuniões/oficinas ocorridas em seu espaço”. As demais respostas foram as seguintes: diálogos e construção coletiva de alguns projetos entre a sociedade civil e as entidades públicas; espaço de repasse de informações de instituições públicas para outras instituições públicas e civis; visibilidade de algumas organizações/instituições, que apesar de existirem há algum tempo, para muitos eram desconhecidas, entre elas as Casas Familiares Rurais; apoio parcial à assistência técnica do município, com o repasse de veículos e equipamentos de informática; direcionamento de alguns programas federais para os municípios do Território; capacitação de produtores em bovinocultura de leite e surgimento de algumas lideranças (poucas), tanto do lado das organizações/instituições civis, como também das instituições públicas.

Quanto ao olhar dos atores sobre os pontos negativos, foram levantadas muitas questões relacionadas ao conjunto dos componentes da política; porém, para facilitar a análise, optou-se por apresentá-las nos seguintes grupos: 1) relacionadas à formatação/operacionalização da política; 2) quanto ao Território como unidade de planejamento; 3) quanto à cultura política do Território; 4) quanto aos problemas relacionados às instituições; 5) de ordem geral, onde não são contemplados temas relacionados acima, mas que possuem relevância para o estudo.

Dos pontos negativos relacionados à formatação/operacionalização da Política de Desenvolvimento Territorial, o que mais apareceu foi o relacionado aos poucos recursos disponibilizados, chamados por alguns de “uma miséria” ou de “recursos minúsculos”, frente aos grandes problemas do Território. Também são lembrados os problemas relacionados à

operacionalização feita pela Caixa Econômica Federal, vinculada com a burocracia na liberação das verbas.

Outro aspecto citado pela maioria das entidades foi a operacionalização dos projetos de investimento serem obrigatoriamente via prefeituras, ocasionando os seguintes problemas: a) alguns prefeitos negaram/impediram a participação de algumas entidades civis; b) houve recusa por algumas prefeituras em investir em outros municípios; c) pouca estrutura física/técnica/financeira das prefeituras para elaborarem os projetos e também executarem os processos de licitação; d) as prefeituras não têm uma política a longo prazo e a política do município é pautada no tempo de uma gestão (quatro anos), dificultando o planejamento de investimentos com um tempo mais dilatado.

A falta de discussão da política, tendo como base os atores (sujeitos da política), principalmente os mais excluídos, tais como os indígenas, faxinalenses, quilombolas, agricultores/camponeses, mas que ao mesmo tempo não estão inseridos no sistema de assistência técnica, também foi destacada. Para muitos atores, a política só foi discutida nos espaços já institucionalizados pelas agências de extensão e prefeituras. A falta de informação e transparência dos recursos foi outro ponto muito ressaltado, pois seu desconhecimento é quase unânime, tanto em relação à quantidade de recursos que foram repassados ao Território, quanto em relação à quantidade de projetos que foram aprovados e executados ou aos custos de cada projeto. Também levantou-se, principalmente por parte dos atores não ligados ao setor agrícola/rural, o direcionamento quase que exclusivo das discussões dos investimentos para o setor agrícola produtivo.

No grupo de questões relacionadas ao Território como espaço de planejamento, o aspecto mais citado foi o tamanho do Território. Para os atores, a composição territorial formada por 18 municípios é marcada por muitas heterogeneidades, o que dificulta uma “identidade territorial” e impede a articulação e coesão social entre os atores. Entre as situações levantadas estão: a) a heterogeneidade cultural, já que há uma diferença entre a composição étnica da população que compõe o norte, o centro e o sul do Território; b) a heterogeneidade físico/climática, a variedade de solos e climas vistos no capítulo 1, condicionando os produtores rurais a terem cultivos diferenciados em espécie e em épocas de plantio e colheitas; c) o desenho administrativo das principais instituições públicas e privadas, que não coincidem com o desenho territorial; d) a distância física entre os municípios, a qual dificulta o conhecimento da realidade como um todo (problemas e potencialidades) por parte da população, além de dificultar sua participação nos fóruns. Como exemplo desta problemática, temos o município de Altamira, é distante 250 km do município de Pitanga (que

é o município mais central do Território e também a sede da maioria das atividades da Política de Desenvolvimento Territorial); e Rio Branco do Ivaí, que dista aproximadamente 197 km, relações que são até maiores entre outros municípios.

A cultura política territorial historicamente construída, na opinião de muitos atores, é o principal ponto negativo da Política de Desenvolvimento Territorial, como também dos problemas que envolvem o desenvolvimento do Território ao longo dos anos. O mandonismo político dos prefeitos ligado às práticas clientelistas, direcionando ações/investimentos aos grupos aliados e também dificultando a participação de grupos de oposição no conselho gestor do Território, foi o ponto negativo mais enfatizado dentro deste grupo.

Para a prefeita Heloisa Ivansek Iansen<sup>162</sup>, de Nova Tebas, presidente do Fórum de Desenvolvimento do Território da Cidadania Paraná Centro, a postura de alguns prefeitos, que seguem a linha “eu mando e os outros obedecem”, ainda está presente e atrapalha muito o desenvolvimento do processo. Para Iansen (2011), houve e há muitas interferências políticas. Até mesmo no caso da escolha do articulador do Território, são comuns tentativas de prefeitos imporem pessoas despreparadas ao cargo, mas que se ligam de alguma maneira ao seu grupo político. Outro caso relatado pela prefeita é que há muita interferência dos deputados estaduais e federais junto aos prefeitos, tentando preservar sua “região eleitoral” e, com isso, impedindo ações em conjunto, provocando conflitos entre eles.

Ressalta-se também a cooptação de funcionários de entidades público-civis por grupos políticos e que, além de favorecerem o direcionamento de projetos, também impedem a discussão de questões essenciais para o desenvolvimento do Território, gerando discordâncias, como em relação ao acesso à terra, à concentração fundiária, questões ambientais e outras que, de uma forma direta ou indireta, atingem os interesses desses grupos. Negativamente, o que também favoreceu o mandonismo político dentro do processo foi a imposição feita por parte de alguns prefeitos de que a presidência do fórum seria sempre ocupada por um prefeito, condicionando a participação dos prefeitos no fórum<sup>163</sup> a este fato.

Para as organizações, os pontos negativos demonstram que a sua interpretação pode ser feita através do instrumental da análise do discurso, no sentido de identificar a posição do sujeito ideológico. Observa-se que há acusações de todas as partes sobre quem seriam os culpados pelo infortúnio da política. Os sujeitos das instituições públicas acham que as

---

<sup>162</sup> Entrevista realizada em 24/05/2011.

<sup>163</sup> Reunião do Fórum de Desenvolvimento Territorial (gravada) no dia 20 de setembro de 2011, ocasião que foi aprovado o regimento interno do conselho gestor.

instituições das organizações civis são as responsáveis por parte do insucesso da política, enquanto os sujeitos da sociedade civil responsabilizam as instituições públicas por isso.

Para aqueles que compõem as entidades públicas, os membros da sociedade civil são acomodados e esperam que a solução venha exclusivamente do setor público, ou seja, que proporcione condições de participação nas atividades. Muitos pensam, inclusive, que certas organizações só participam se disso obtiverem uma vantagem, não pensando no bem comum e na coletividade. Para alguns desses sujeitos da organização pública, se não fosse a atuação destes órgãos, o pouco que se tem desta política não existiria. O que não foi dito, mas está implícito na fala deste grupo é que ocorre uma “negação dessas instituições”, as quais são deslegitimadas enquanto sujeitos ativos em uma sociedade, contribuindo, com isso, com a cultura política dominante do Território.

Já por outro lado, os sujeitos das instituições civis denunciam que as instituições públicas centralizam as decisões e que elas estão na mão de poucos, ressaltando que as instituições civis não participam porque o poder público não oferece condições de participação (deslocamento, alimentação etc.) e que não são discutidas as raízes dos problemas. Acreditam que as instituições públicas que deveriam participar não estão participando, a exemplo do INCRA, que deveria ter um representante no Fórum Territorial para discutir os assentamentos e questões ligadas a reforma agrária em geral. Mais uma vez ficam implícitos nas declarações os seguintes aspectos: a) que há uma dependência para com o poder público institucionalizada, relativa à participação (ir e vir); b) que há uma fragilidade das instituições civis do Território; c) que não há confronto por parte das instituições civis para resolver os conflitos; d) que há uma relativa comodidade entre as instituições civis para não perder o pouco que conquistaram junto às instituições públicas. Nota-se que essa postura contribui para o fortalecimento e não para o rompimento da cultura política territorial, como também não os fortalece enquanto entidades de luta.

Quanto aos pontos negativos classificados como de ordem geral, constatou-se que eles de certa forma têm conexões com os apresentados pelos grupos anteriores, porém apresentam algumas características que os distinguem dos grupos, que são:

a) os atores prioritários (indígenas, faxinalenses, assentados da reforma agrária e outros) não afirmaram sua visibilidade no Território;

b) os investimentos obtidos através de disputas de recursos acabaram gerando dificuldades de gestão, isto é, uma competição entre os ganhadores e perdedores, não se concretizando em desenvolvimento propriamente dito;



c) as emendas orçamentárias via MDA competiram com o processo, desestimulando a participação dos atores nas discussões do Território e fortalecendo o sistema clientelista regional/territorial;

d) o resultado não contribuiu para as famílias rurais ficarem em suas propriedades com melhor qualidade de vida;

e) grandes problemas do Território, como as estradas e a falta de técnicos para a assistência não foram contemplados;

f) o processo de desenvolvimento territorial fragilizou as instituições públicas de assistência técnica (EMATER), no sentido de que os técnicos não tinham, em sua maioria, o compromisso de atuar somente no município, e sim em grupos de municípios, impedindo a contratação de novos técnicos e levando a um enxugamento da máquina pública;

g) o Fórum de Desenvolvimento Territorial, que se tornou um espaço informativo e não reflexivo-deliberativo;

h) houve falta de discussão entre os representantes das entidades e de suas bases;

i) notou-se o despreparo das organizações civis/movimentos sociais para discutir políticas públicas;

j) há dinheiro público usado em investimentos privados;

l) inadequada visão (escala) local da maioria dos projetos;

m) a não discussão de assuntos importantes e atuais que interferem no desenvolvimento, tais como o código florestal ou as PCHs – Pequenas Centrais Hidroelétricas;

n) o fato de que muitos investimentos feitos com recursos da política estão paralisados e até abandonados;

o) a desestruturação das entidades públicas, trazendo para dentro do processo ONGs que substituíram o papel do Estado;

p) a pouquíssima contribuição para a formação de novas lideranças, mas, pelo contrário, a consolidação das velhas lideranças.

As sugestões para melhoria e continuidade da política foram majoritariamente no sentido de sanar estes aspectos, tendo como ponto principal a sugestão de divisão do Território em, no mínimo, quatro microrregiões, seguindo o modelo já adotado nas oficinas de qualificação do PTDRS. Outras sugestões levantadas apontam que a política tem que visar o aumento dos recursos, diminuir a burocracia, criar estrutura técnica/formativa para discutir com as bases, descentralizar a execução dos projetos das mãos da prefeitura, assumir maior transparência dos resultados e criar um sistema de acompanhamento dos investimentos.

Com relação ao acompanhamento das obras, vários pontos foram levantados, todos no sentido de complementação de recursos. Escolhemos o depoimento do prefeito de Cândido de Abreu, João Peda Soares<sup>164</sup>, por possuir uma visão diferencial. Ele propõe a criação de uma auditoria ou de um grupo de pessoas para fiscalizar as obras que utilizam dinheiro do programa, encaminhando eventuais providências sobre as irregularidades, ajudando assim na mobilização de recursos junto aos órgãos federais/municipais para o término das obras não concluídas ou paralisadas. Para ele, o Fórum está à parte das “barbaridades” que estão acontecendo com o dinheiro público. Os demais entrevistados resumem as suas principais questões à necessidade de aumento de recursos para finalização das obras.

Outra visão diferencial é a sugestão feita para se mudar o foco da política, como forma de apoio aos pequenos consórcios de municípios. Esta ideia foi dada pelo prefeito do município de Turvo, Antonio Marcos Seguro<sup>165</sup>, que propõe que se tenha o apoio do Governo Federal para fortalecer os consórcios já existentes entre municípios que têm afinidade, mas também para apoiar financeira e tecnicamente a criação de novos consórcios como, por exemplo, centrais de coletas de lixo. Com relação às sugestões enfocadas na agricultura (setor produtivo), é unânime a visão de que o Estado deve priorizar a ampliação do quadro de técnicos extensionistas para a assistência técnica, assim como apoiar e fortalecer as instituições voltadas para a agroecologia.

Como podemos perceber, os atores entrevistados reprovam o DTR, fazendo uma avaliação negativa em todos os aspectos relacionados aos eixos centrais norteadores da política: gestão social, inclusão produtiva, combate à pobreza, integração cidade e campo e fortalecimento das institucionalidades. Todavia, nota-se também, que não há, por parte dos atores envolvidos entrevistados, nenhuma proposta de influenciar de acordo com Romano (2009) o DTR para um enfoque de enfrentamento dos conflitos. Isto se daria no intuito de promover um novo direcionamento ideológico do Estado e da sociedade, que viria a se contrapor ao consenso estabelecido por uma sociedade pautada em práticas clientelistas e de mandonismo, características de um Território Conservador de Poder, como é o caso do Território Paraná Centro.

No próximo e último subcapítulo, desenvolvemos uma análise crítica a partir de pontos centrais que envolvem o DTR no Território da Cidadania Paraná Centro.

---

<sup>164</sup> Entrevista realizada em 24/05/2011.

<sup>165</sup> Entrevista realizada em 03/06/2011.

### 3.7 PONTOS CRÍTICOS QUE MARCAM A MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO

Neste subcapítulo será feita uma análise política dos resultados pautados nas concepções propostas por Frey (2000) da *policy analysis*, evidenciando as dimensões institucionais, político-processuais e conteúdos que envolvem a política do DTR. Iniciaremos a análise com a discussão do enquadramento do DTR dentro da concepção de *Policy Arena*, que se refere aos aspectos dos processos de conflito e consenso que envolvem a política. No segundo momento, analisaremos as características do DTR dentro das concepções da *policy network* que, além de identificar os atores responsáveis pela materialização da política, permite mostrar as interações entre eles, bem como os conflitos existentes pela quebra das conexões dentro da rede. Na terceira parte, analisamos o caráter territorial do DTR. Na quarta parte, teremos como foco a participação dos atores dentro do processo. Na quinta e última parte, abordaremos o resultado do combate à pobreza através do DTR.

#### 3.7.1 Política constitutiva do tipo distributiva de caráter consensual, com baixo grau de conflito

Com os resultados obtidos e com base em Frey (2000), pode-se considerar que a Política de Desenvolvimento Territorial no Território da Cidadania Paraná Centro é uma política constitutiva ou estruturadora, por determinar as regras do jogo e, com isso, a estrutura dos processos de consenso e conflitos políticos que a norteiam. Ela cria as condições gerais sob as quais o processo é negociado e a partir dela podem ser geradas políticas de caráter conflituoso (regulatórias, redistributivas) ou de caráter consensual, isto é, com baixo grau de conflitos entre os atores envolvidos (política distributiva).

As regras criadas para a Política de Desenvolvimento Territorial se enquadram nas características de uma política distributiva. Essas características se tornaram evidentes ao analisar as discussões e a consequente aplicação de recursos no Território da Cidadania Paraná Centro, visto que todos os recursos foram voltados para atividades que provocam pouco conflito, seja econômico, político ou ideológico, os conflitos gerados pela ação da política foram amenizados ou atenuados por consenso e indiferenças amigáveis não se tornando em conflitos pelos grupos envolvidos. As características dos investimentos priorizados e implementados no Território, são pontuais e não põem em confronto direto os beneficiários com os que não vão usufruir dos determinados investimentos.

Como se verificou anteriormente, os R\$ 5.333.838,87 que foram repassados para o Território tiveram a seguinte distribuição: 60,2% foi investido em infraestrutura (construções de armazéns e frigoríficos, construção e reformas de escolas, etc.); 23,4% em investimento na produção agropecuária; 6,7% na compra de veículos e equipamentos para o serviço de ATER e; 9,7% num processo de regularização fundiária. Nenhum investimento foi destinado para atenuar os grandes problemas do Território, e também não se trabalhou e nem se refletiu a respeito da raiz dos problemas que impedem o desenvolvimento do Território, conforme foi levantado pelos atores da sociedade civil, esboçados em questões como a concentração de terras, concentração de poder e riquezas, conflitos ambientais e outros, cuja resolução implicaria em outro tipo de política, que seria as redistributivas ou as regulatórias. Questões estas observadas no Território Paraná Centro vêm de encontro com as percepções de Montenegro Gómez (2007), de que esta é uma das características principais da Política de Desenvolvimento Territorial desenvolvidas no Brasil e em toda América Latina, que ao seu ver não incorporam os conflitos e nem enfrentam os problemas essenciais para melhorar as condições de vida das populações.

Segundo Frey (2000), outra característica deste tipo de política é de aparentarem distribuir vantagens e não acarretar custos, beneficiando um grande número de destinatários. Contudo, no Território da Cidadania Paraná Centro não se percebe a abrangência dos benefícios. Tendo como referência o valor dos investimentos totais no Território e repartindo-os entre o total da população do mesmo, (que é de 341.696 habitantes, segundo o Censo de 2010), o investimento é equivalente a R\$ 16,20 por pessoa no decorrer de oito anos, o que corresponde a um investimento anual de R\$ 2,02 *per capita*/ano.

Dividindo-se o valor aprovado para o Território Paraná Centro só entre os estabelecimentos dos sujeitos-alvo da política (agricultores familiares, assentados, comunidades tradicionais, etc., que somam 23.167 em todo o Território), o valor para cada estabelecimento familiar equivaleria a R\$ 238,86, em um período de oito anos, ou seja, R\$ 29,85 por estabelecimento familiar/ano. Ainda, fazendo a relação com o número de famílias pobres do Território – que pela estimativa do MDS (2011) totalizam 49.630 famílias, o valor por família, em oito anos, é de R\$ 111,50, ou seja, R\$ 13,93 família/ano, cota muito inferior a, por exemplo, ao valor que as famílias recebem através do Programa Bolsa Família, mensalmente.

Para complementar e enriquecer o estudo sobre os aspectos políticos da política do DTR no Território da Cidadania Paraná Centro, apresentamos no próximo item um panorama sobre as características institucionais da política e as interações entre elas.

### 3.7.2 Uma política nem descentralizada nem desconcentrada, com quebras de redes pela burocracia e pela cultura política do mandonismo e clientelismo

Para complementar as verificações sobre as características da política dentro do Território da Cidadania Paraná Centro, foi utilizado como apoio metodológico para visualização do processo, o desenho das redes de atores, sugerido por Frey (2000), dentro da concepção da *Policy network*. Além de identificar os atores responsáveis pela materialização da política, ela permite mostrar as interações entre eles, e também os conflitos existentes pela quebra das conexões dentro da rede.

De forma a facilitar o entendimento, foi utilizado o fluxo de materialização da política em nível territorial (Figura 40). O fluxo verde representa o processo normal do PRONAT/PROINF, ou seja, via as instancias preconizados pelas normas institucionais da política. Já o fluxo vermelho ocorre paralelamente ao processo territorial que é o fluxo das AFEM, isto é, das emendas parlamentares. Começamos a análise pelo fluxo PRONAT/PROINF (fluxo verde).

Inicialmente, o Território é institucionalizado pelas normas do MDA/SDT, aprovado e homologado pelo CEDRAF. A partir da homologação, o PRONAT/PROINF é operacionalizado inicialmente pelo MDA/SDT, o qual repassa as normas (recursos e prazos) à Delegacia Estadual do MDA. A Delegacia do MDA, por sua vez, informa o Fórum de Desenvolvimento Territorial ou o articulador do Território sobre as normas, instruções e valores dos recursos.

Através do Fórum, os seus membros discutem e elaboram os projetos que necessariamente tem que ser aprovados pelas prefeituras, que são as únicas operacionalizadoras. Neste momento, ocorre o rompimento da cadeia, já que alguns prefeitos não aceitam determinados projetos, em especial de entidades da sociedade civil.

O Fórum discute e seleciona os projetos que são enviados para a delegacia do MDA, geralmente via articulador territorial. A delegacia encaminha ao CEDRAF, o qual, através de suas câmeras técnicas, analisa e encaminha para avaliação do fórum do CEDRAF. A delegacia estadual é responsável por repassar os projetos aprovados para a SDT/MDA, onde são analisados e aprovados. Após isso, é o MDA/SDT quem determina o repasse via CEF, que enviam os recursos às prefeituras. Neste ponto ocorre mais uma vez algumas quebras na rede, devido a uma série de problemas burocráticos já relacionados no item 3.4.3 (avaliação da situação dos investimentos pelos autores).

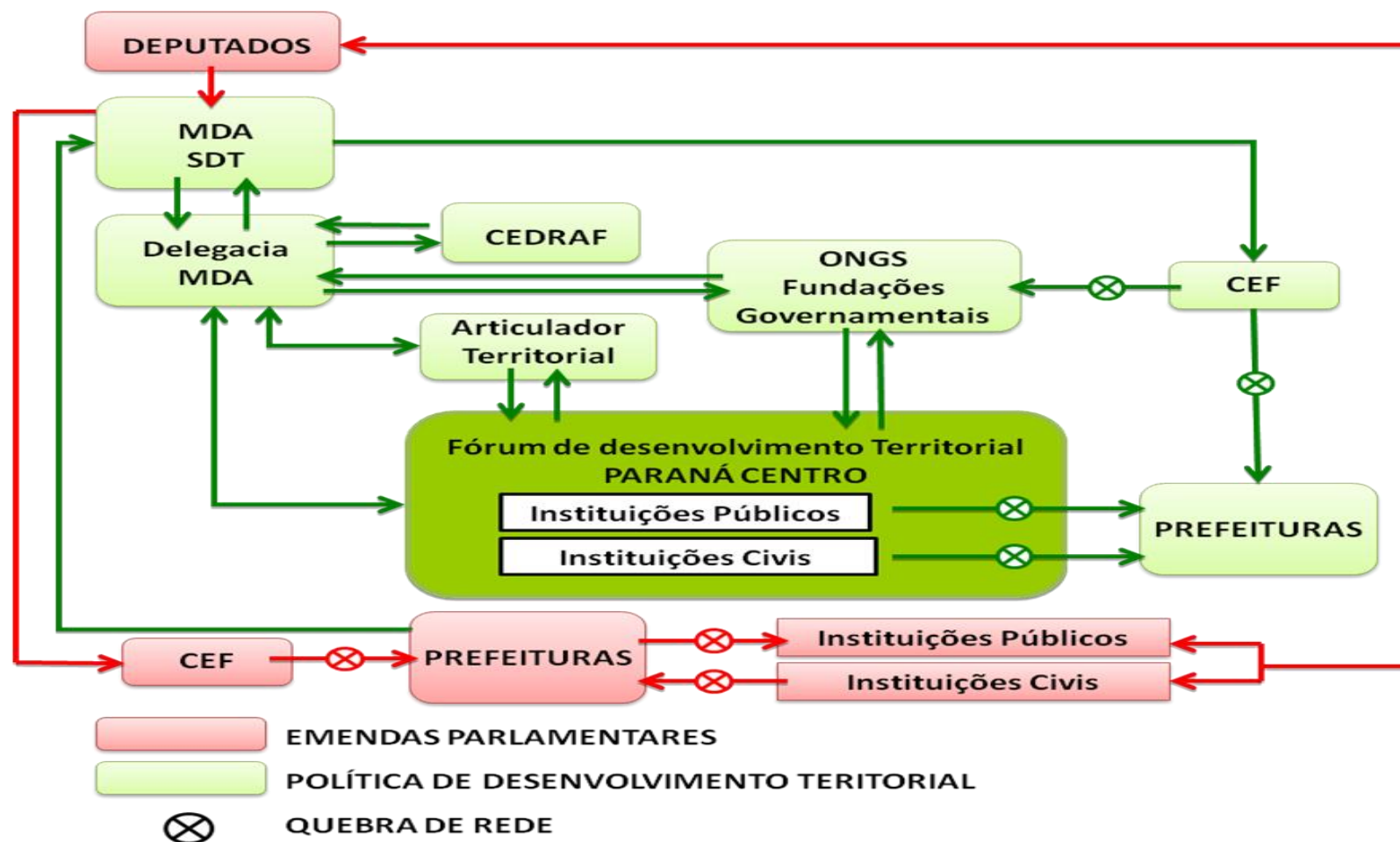


FIGURA 40 – REDE DE ATORES QUE ARTICULAM OS RECURSOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: PRONAT/PROINF, CUSTEIO E EMENDAS PARLAMENTARES  
Organização: Favaro (2012)

Com relação às verbas do PRONAT/CUSTEIO, o MDA/SDT repassa via editais e chamadas públicas às ONGS ou às fundações ligadas aos órgãos governamentais<sup>166</sup>, os quais prestam serviços junto ao Território com fluxo semelhante ao do PRONAT/PROINF. Os recursos do MDA/SDT, por fim, são destinados via CEF, caracterizando novas fragmentações na cadeia.

Tendo como parâmetro a rede de atores, pode-se inferir que a Política de Desenvolvimento Territorial não se constitui totalmente numa política “descentralizada”<sup>167</sup>, e nem mesmo em uma política totalmente “desconcentrada”<sup>168</sup>, mas sim em uma política que reúne características dos dois modelos. Esta política se enquadra no que chamam Bonnal e Kato (2011) de uma “política de fomento a projetos”, que se caracteriza por uma iniciativa em nível local, mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional. A proposta inicial é formulada pelo federal, que define as regras que norteiam a operacionalização do programa. É o Governo Federal que seleciona os critérios norteadores do recorte territorial e elege, a partir deles, os territórios em ação que a política se materializará. Neste processo, os atores locais são convidados a estabelecer projetos, os quais serão submetidos a instâncias públicas ou mistas, localizadas nas esferas estadual e nacional. Portanto, isto contraria os documentos oficiais do MDA/SDT (2005) e de alguns autores, como Schneider (2004), que consideram-na uma política totalmente descentralizada.

Na materialização da Política de Desenvolvimento Territorial no Território da Cidadania Paraná Centro, comprova-se o que previa Abramovay (2005), a respeito do risco da formação de territórios a partir de uma iniciativa centralizada, de que alguns atores ficassem ausentes, ou de que a política, vinda de um ministério específico, não incorporaria na prática ações de outras agências governamentais. Outro ponto levantado pelo autor e que se configurou na prática foi que o MDA, ao escolher certas organizações como parceiras privilegiadas de suas ações locais, levou a política a ter um comportamento clientelista e

---

<sup>166</sup> Fundações ligadas a órgãos governamentais: no caso do Território da Cidadania Paraná Centro as fundações que mais operacionalizam o processo é a Fundação Terra, ligada ao Instituto EMATER e a FAU (Fundação Apoio a UNICENTRO) com ligações institucionais à Universidade Estadual do Centro Oeste.

<sup>167</sup> Política *descentralizada*, de acordo com Bonnal e Kato (2011), é aquela que tem uma efetiva repartição do poder de decisão entre as três esferas do governo (federal, estadual e municipal) e o seu compartilhamento com atores privados e da sociedade civil em bases claras e com ampla repartição de responsabilidades. As distintas esferas têm a possibilidade de definir corpos específicos de normas e de elaborar instrumentos e dispositivos próprios de ação.

<sup>168</sup> Política *desconcentrada*, de acordo com Bonnal e Kato (2011), é aquela que se caracteriza pela centralização na esfera federal governamental dos atores mais atuantes e com maior poder de decisão. Eles definem as regras e as normas que orientam a política, delegando totalmente ou parcialmente a aplicação destas no plano local, numa hierarquização das responsabilidades. Outra característica dessas políticas é a valorização da representação dos atores públicos com relação aos atores da sociedade civil.

patrimonialista, em que governo e organizações se fortaleceram mutuamente não a partir do que fizeram no plano local de desenvolvimento, e sim, em compromissos políticos mais amplos. Neste caso, os Conselhos Gestores passariam a ser muito mais forças de representação de natureza setorial – e em grande parte corporativa – do que elementos dinâmicos de elaboração de projetos inovadores.

Paralelamente a essa cadeia de atores, observa-se outra cadeia, (fluxo vermelho da Figura 40), composta pelas emendas parlamentares e também chamada de AFEM, que estão acima ou por fora do processo preconizado nas diretrizes da Política de Desenvolvimento Territorial, tendo como atores principais os deputados federais, os quais procuram ou são procurados pelas instituições públicas e instituições da sociedade civil para operacionalizar projetos com recursos provenientes ou alocados no MDA.

Os projetos são elaborados pelas prefeituras e enviados ao MDA por meio dos deputados, para os quais são disponibilizados os recursos do PRONAT, via CEF. Neste elo da cadeia também existem quebras: em primeiro lugar pelos prefeitos, que podem não aceitar operacionalizar esse projetos, principalmente os encaminhados via organizações civis ou também por questões políticas partidárias, ao não aceitar emendas de determinados deputados que não estão ligados ao seu grupo político; em segundo lugar, pela relação conflituosa entre CEF e as prefeituras, marcada por burocracias, da mesma forma que se observou com PRONAT/PROINF.

No Território da Cidadania Paraná Centro, essa rede ficou muito evidente, já que as emendas orçamentárias representadas pelas AFEM figuram 46,2% dos recursos do Território, ou seja, praticamente a metade dos recursos quando comparados com os recursos do PROINF (53,8%), que são recursos discutidos dentro do Fórum de Desenvolvimento Territorial e aprovados pela instância estadual, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CEDRAF). Em 2011, a relevância das emendas de parlamentares foi especialmente destacada: as que foram via AFEM, tiveram liberados cinco projetos; as provenientes do PROINF, isto é, com discussão no fórum territorial não tiveram nenhum projeto aprovado, dentre os quatro encaminhados. Essa situação deixou o processo muito fragilizado, contribuindo com um descrédito na política.

Picinatto (2011, p.07) afirma que:

Em virtude de uma parte do recurso do PRONAT ser disponibilizado através de emendas parlamentares, todo o processo territorial é desacreditado. Pois quando os recursos são disponibilizados via PROINF é necessário todo um processo de elaboração, discussão e aprovação pelo colegiado e pelo CEDRAF, com pareceres



do MDA e outros procedimentos, enquanto que por emenda tudo isto é facilitado ou mesmo dispensado.

Essa constatação de Piscinatto (2011) reforça que a Política de Desenvolvimento Territorial não foge à cultura política brasileira e não rompe com as práticas clientelísticas, que era o que se propunha em suas diretrizes. Pelo contrário, reforça o jogo de interesses e privilégios, quando aqueles ligados aos partidos políticos que apoiam o governo têm vantagens sobre os demais, utilizando-se do aparelho do Estado para angariar recursos através de um programa que tinha o objetivo de ser discutido junto à população.

Por outro lado, embora o objetivo era fortalecer e empoderar os atores locais da sociedade civil, materializou-se exatamente o contrário, pois reforçaram-se as práticas de clientelismo e mandonismo local, a partir do momento que os parlamentos dirigiram recursos às suas bases eleitorais (fortalecendo-as ou ampliando-as). Tal manobra foi feita através dos prefeitos, ou de instituições pertencentes à sociedade civil.

Com relação a estas constatações, pode-se inferir que a Política de Desenvolvimento Territorial do Paraná Centro se caracteriza:

a) por uma política de aspectos descentralizados e desconcentrados, extremamente condicionados aos processos burocráticos tradicionais;

b) que os elos de ligação das redes na cadeia são quebrados por práticas clientelistas, reforçados pela imposição burocrática, visto que só as prefeituras podem operacionalizar os projetos territoriais de investimentos;

c) que as emendas parlamentares competem com o processo, desempoderando os atores e reforçando a cultura política tradicional de um território conservador de poder.

Essas características da política do DTR, constadas no Território da Cidadania Paraná Centro, desmascaram o discurso de uma suposta política inovadora, que iria romper com as “formas tradicionais” de fazer e executar políticas públicas. Pelo contrário, além de ter demonstrado as mesmas características nocivas de outras políticas, têm legitimado, por meio do discurso da participação popular e da gestão social, as práticas burocráticas e clientelistas que fazem parte da cultura política brasileira (MARTINS, 2011).

Na sequência, discutiremos o DTR sobre o enfoque de uma política que tem a denominação de “política territorial”.

3.7.3 Uma política setorial rural voltada para o setor agrícola com escala de abrangência local voltada as unidades familiares modernizadas/convencionais já inseridas ao mercado

A Política de Desenvolvimento Territorial está atravessada por uma série de contradições, pois embora seja denominada como “territorial”, seu foco é inteiramente setorial. Este fato é totalmente comprovado no Território da Cidadania Paraná Centro. A começar pela sua formação, que foi motivada e articulada pelos extensionistas do Instituto EMATER que até hoje ocupa um importante papel no direcionamento dos trabalhos. Outro fato que visibiliza essa afirmação é a composição do Conselho gestor do Território, pois 43,7% dos componentes são representantes do setor agropecuário. Este também é o setor que mais participa das reuniões, seja através de representantes das entidades públicas, seja por representantes das entidades civis. Um ponto que realça esta visão é o fato de que os convites para as atividades partem sempre do articulador com destino aos secretários municipais da agricultura, sendo estes que articulam municipalmente a participação nas ações do Território.

O que reafirma esta percepção foi a elaboração do PTDR's, que desde o início, teve em sua base constitutiva os representantes do setor agropecuário (quatro componentes dos sete) como principais articuladores. Este fato é evidenciado, por exemplo, pelo GT- PTDR's, grupo de trabalho que desenhou inicialmente a fórmula de implementação do processo. Outros articuladores foram os secretários municipais da agricultura.

Na avaliação feita pelos atores participantes da política no Território de outras áreas (saúde, educação, ação social), o principal ponto negativo da política foi o direcionamento para o setor agrícola produtivo, excluindo-os das discussões e também dos investimentos, o que de certa forma contribuiu para o afastamento no envolvimento e discussão da política DTR.

A evidência mais marcante é o resultado dos investimentos. Com base nos dados apresentados e na verificação em campo, percebeu-se que todos os investimentos priorizados e aprovados para o Território foram para o setor rural, com predominância para a perspectiva agrícola de produção. Nota-se que sete das nove linhas de investimentos executados, ou seja, 77%, tiveram ênfase na perspectiva agrícola ou agropecuária; 22,3%, ou seja, duas linhas, tiveram foco na perspectiva do desenvolvimento rural, representado pelas Casas Familiares Rurais e pela regularização fundiária.

Nenhuma das linhas de investimento executadas no Território teve ações que buscassem integrar a cidade e o campo (urbano e rural) ou que efetivamente compreendesse o desenvolvimento territorial. Pelo contrário, todas as ações tem um caráter setorial voltado ao setor rural, privilegiando quase que exclusivamente os agricultores familiares modernizados que já estão inseridos ao mercado. Apenas um investimento foi direcionado especificamente aos camponeses tradicionais, apesar de estarem muito presentes no Território. Os camponeses

contemporâneos também receberam apenas um investimento. Também não se observou incentivos localizados em outras comunidades prioritárias das políticas, tais como indígenas, quilombolas, faxinalenses e assentados de reforma agrária.

Com base nos resultados da pesquisa, observou-se também que 80% dos investimentos têm uma escala de ação de caráter municipal (local), ficando restritos ao público do município, apesar de que, como já visto anteriormente, todos os projetos possuírem abrangência que inclui no mínimo dois municípios. Verifica-se que alguns projetos foram constituídos através de consórcios intermunicipais, mas na prática se aplicam somente aos municípios. Uma das linhas de ações tem caráter regional, como é o caso das Casas Familiares Rurais, situadas em cinco municípios. Não houve constatação de nenhum investimento com abrangência territorial.

Com essas evidências, concluímos que o DTR no Território da Cidadania Paraná Centro consiste numa política setorial rural, dirigida para o setor agrícola, com escala de abrangência local e voltada a agricultores familiares modernizados já inseridos ao mercado, negando empiricamente o discurso de ser uma política territorial.

Em continuidade ao estudo dos eixos centrais da Política de Desenvolvimento Territorial Rural, analisamos no próximo bloco a participação dos atores no processo desenvolvido no Território da Cidadania Paraná Centro.

#### 3.7.4 Participação constrangida ou outorgada em busca do consenso e do controle social

A participação dos atores no processo de desenvolvimento territorial pode ser considerada, de acordo com Pontes (1990) e Carvalho (1994), como uma participação outorgada ou constrangida. Isto significa que foram impostas barreiras para que os sujeitos da política não ultrapassassem os limites determinados pela classe dominante (sob o comando do Estado), principalmente em ações que contemplassem os conflitos que impedem o desenvolvimento do Território. A política não criou e não propiciou aos participantes um conjunto adequado de instrumentos, arranjos institucionais e canais de participação que permitissem ampliar sua atuação para além da máquina governamental ou dos atores politicamente mais engajados.

Também verificou-se que não foram criadas condições intencionais (FREY, 2004) com os diferentes atores ou grupo de atores que eram prioritários (indígenas, faxinalenses, assentados da reforma agrária, quilombolas, camponeses tradicionais e populações

empobecidas urbanas e rurais). Desta maneira, não foram feitos esforços no sentido de viabilizar condições de participação, nem de propiciar a discussão nas bases ou na criação de espaços diferenciados para esses públicos no conselho gestor e oficinas, muito menos verbas para o transporte e alimentação para aqueles que vivem mais distantes ou que são desprovidos de recursos. Também houve complicações em função do tamanho e da heterogenidade do Território, o que não propiciou uma identidade e nem coesão social entre os atores.

Um aspecto importante a ressaltar é que o formato das reuniões dos conselhos e das oficinas não propiciou uma participação efetiva dos atores, pois, segundo Silveira (1987, p.35) “as pessoas podem estar nas reuniões, mas estas só serão participativas se ocorrer um processo de reflexão analítica e mental por parte dos presentes, desenvolvendo uma atitude combativa, de luta, de organização e objetivando as modificações das coisas”. Os eventos (reuniões e oficinas), de uma forma geral, eram espaços informativos, onde não se realizavam reflexões sobre os assuntos; mesmo os diagnósticos dos Territórios, quando apresentados, eram bastante panorâmicos, superficiais, sem propor análise sobre os porquês de determinadas situações. Os projetos, quando discutidos, partiam das disponibilidades e da quantidade dos recursos, e não da realidade e dos problemas que poderiam ser resolvidos com o auxílio dos recursos.

Essa prática de se pensar os recursos para depois pensar na viabilização/gestão dos projetos, levou à constituição de organizações de agricultores sem uma real discussão com os atores que iriam desenvolver as ações, ressaltando que grande parte dos projetos foi pensada pelos órgãos oficiais de assistência técnica e não pelos atores beneficiados. Essas ações tiveram como consequência um grande número de investimentos parados e/ou desativados e muitos, por problemas de gestão, foram parar no âmbito da iniciativa privada.

Para Carvalho (2004), tais práticas de mobilização e participação tendem a reforçar a dependência ao benefício e, de certa maneira, aquele que o proporciona impede ou não contribui, direta ou indiretamente, para a afirmação das pessoas como sujeitos. A esse processo se denomina “participação estrangida”. Carvalho (2004) aponta que as pessoas até podem estar motivadas, mobilizadas a participar de uma organização (associação/cooperativas), mas isso não necessariamente supõe que estejam motivadas e nem mobilizadas para agirem em grupo. A passagem das práticas singulares (ou familiares) para as coletivas exige um processo de permanente catarse<sup>169</sup>, para a qual nem sempre a vivência das

---

<sup>169</sup> Expurgo das emoções. Gramsci se apropria dessa noção, e a emprega no seguinte sentido: passagem do momento egoístico-passional ao ético-político, ou a passagem, ao nível da consciência, da necessidade para a liberdade (CARVALHO, 1994).

pessoas reúne condições íntimas e sociais suficientes. Outras vezes, o ato, das iniciativas externas à população no sentido de ajudar o próximo, seja via projetos, seja via organizações não governamentais, sufoca as possibilidades de catarse.

Conforme podemos analisar no processo de gestão social proposto, a política não teve o que, de acordo com Pontes (1990), se chama “poder de indução”, capaz de levar a população à superação da marginalidade em que vive pela sua integração ao processo de desenvolvimento imposto pelo setor dominante.

O processo como um todo não passou do conceito de participação comunitária tradicional, entendida como a mobilização da população para a obtenção de certos recursos ou para consultas sobre decisões, ou ainda, para a representação junto a algum órgão ou algum grupo de trabalho. O que se obteve foi a manutenção dos papéis sociais já existentes sem provocar conflitos econômicos, políticos ou ideológicos entre as classes.

Podemos considerar que o modelo de participação proposto não propiciou aos sujeitos da política uma efetiva participação na perspectiva da divisão de poder. A participação dos atores que ocorre no Território Rural Paraná Centro se enquadra nos modelos defendidos pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, que segundo Frey (2004), servem para criar condições de governabilidade e para garantir o funcionamento do livre jogo das forças do mercado, servindo somente para legitimar um processo de engajamento das populações a um padrão de socialização e comportamento que o sistema capitalista exige para funcionar.

### 3.7.5 A pobreza do Território que tem como culpados os camponeses tradicionais que não se inserem ao mercado

O Paraná Centro, com base no IPARDES (2007), possui 35.874 famílias pobres, o que representa 36,8% do total das famílias do Território, superando a média do Estado, que é de 20,9%. Sendo que 18.852 (52,5%) dessas famílias pobres residem no meio rural.

Essa situação, em princípio, seria resolvido através de uma série de estratégias propostas pelo MDA (2007, p.28):

A proposta de desenvolvimento territorial do Programa “Territórios da Cidadania” tem como objetivo geral **a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as desigualdades de gênero, raça e etnia**, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável com: integração de políticas públicas a partir de planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas; ampliação da oferta e universalização de programas básicos de cidadania; **inclusão produtiva das**

**populações pobres e segmentos sociais mais desiguais, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas e indígenas (grifo nosso).**

No Território da Cidadania Paraná Centro, não pudemos observar, durante os oito anos de Programa de Desenvolvimento Territorial Rural, e nem nos quatro anos do Programa Território da Cidadania, nenhuma ação direta da política no sentido da superação da pobreza e das desigualdades sociais, como também na inclusão produtiva das populações pobres e segmentos mais desiguais.

Tais observações podem ser constatadas pelas seguintes situações: 1) não houve nenhum espaço criado no fórum e também nas oficinas de qualificação do PTDRS para discussão/reflexão desse tema, assim como também não há nenhum eixo de metas exclusivo dedicado às ações do PTDRS 2006-2011 para tratar desses temas; 2) na composição do Conselho gestor, não existem cadeiras que contemplem os segmentos mais desiguais, com exceção das comunidades quilombolas, com participação ausente nas maiorias das reuniões; 3) não se criou nenhuma câmara temática voltada para esses aspectos; 4) com relação aos 53 (cinquenta e três) investimentos priorizados pelo PRONAT/PROINF, 51(cinquenta e um), isto é 96%, tiveram direcionamento prioritário às unidades familiares modernizadas/convencionais, já inseridos no processo produtivo e também não houve nenhum investimento para os sujeitos prioritários mais empobrecidos do programa, tais como: indígenas, quilombolas, camponeses tradicionais e assentados da reforma agrária; 4) a chamada pública para seleção de entidades executoras de assistência técnica e extensão rural para acompanhamento de famílias em situação de extrema pobreza nos territórios da cidadania, executada pelo Instituto EMATER, teve como público os agricultores já inseridos no mercado através da cadeia produtiva do leite; 5) não houve nenhuma atividade atrelada aos outros programas de combate à pobreza, como o Bolsa Família, que atende aproximadamente 25% dos domicílios do Território.

Ao analisarmos a proposta e também os resultados, é latente a ausência de esforços dos gestores da política em resolver o problema da “pobreza”, pois isto implicaria em discutir e em tocar em questões conflituosas, que dão origem à pobreza oriunda da concentração de renda, de terras e de poder (PEREIRA, 2010).

Para Ugá (2004), a forma de “combate à pobreza” nestes programas de desenvolvimento, segue as recomendações do Banco Mundial, as quais que têm sido elaboradas desde o início dos anos 1990. Esse tema foi tratado nos Relatórios sobre o desenvolvimento mundial de 1990 e de 2000/2001, em que o Banco Mundial encarregou-se de instruir e recomendar aos países em desenvolvimento estratégias para o enfrentamento dos

elevados custos sociais decorrentes das políticas de ajuste. As políticas de combate à pobreza são apresentadas como um alerta para os efeitos sociais negativos da globalização neoliberal e, para os países em desenvolvimento, uma solução para os custos sociais decorrentes dos ajustes percebidos nesses países.

Ugá(2004) afirma ainda que a construção da pobreza como conceito sociológico parte do raciocínio de que o pobre é o indivíduo incapaz, que não consegue – ou não garante – o seu emprego e nem mesmo a sua subsistência. Consequentemente, a pobreza acaba sendo vista como um fracasso individual daquele que não consegue ser competitivo. Essa concepção foi percebida na pesquisa, quando técnicos políticos e gestores do território culpam os camponeses tradicionais pela pobreza do Território no momento que não querem se inserir no processo produtivo.

Para Ugá (2004), em conformidade com as recomendações do Banco Mundial, a presença do Estado só é necessária, portanto, em um primeiro momento, no sentido de aumentar as capacidades dos pobres de incrementar seu nível de renda, associados a prestação de serviços públicos focalizados na melhoria do capital humano, para, em um segundo momento, quando esses indivíduos já estivessem capacitados, o Estado vir a se tornar desnecessário, delegando aos indivíduos a tarefa de procurar o seu desenvolvimento pessoal dentro no mercado. Essa política não pressupõe a existência de um Estado que garanta os direitos sociais, mas, ao contrário, legitima a existência de um Estado mínimo no campo social como veremos no capítulo 4.

Portanto, a eliminação da pobreza dentro das políticas de desenvolvimento, fundamentando-se em Pereira (2009), seria uma consequência técnica derivada da implementação de uma estratégia de desenvolvimento que se fundamenta em aumentar os investimentos para os pobres – o que no Território Paraná Centro, de fato, também não aconteceu – mas nunca em reduzir ou redistribuir a riqueza existente.

Nesse viés, retomamos as idéias presentes no terceiro capítulo, que apresentou a institucionalização da Política de Desenvolvimento Territorial e seu desdobramento e materialização no Território da Cidadania Paraná Centro sobre o que, de forma sintética, podemos assinalar: a) que o DTR revelou-se ineficiente em relação aos investimentos priorizados, que além de não estarem funcionando de acordo com os objetivos propostos, estão desligados da proposta e dos objetivos da política, os quais, entre eles, estão o combate à pobreza e à miséria; b) que não houve intervenção do DTR nos grandes problemas estruturais que impedem o desenvolvimento do Território, como a questão da redistribuição de terras e rendas; c) que a distribuição do poder e dos recursos propiciados pelo DTR entre as unidades

federativas distorcem-se devido a burocracia estatal, burocracia esta que é, muitas vezes, resultado da imposição de políticas neoliberais implementadas anteriormente, como, por exemplo, a lei de responsabilidade fiscal ou, até mesmo, o enxugamento da máquina pública; d) que os investimentos priorizados e executados revelam o fracasso de um dos objetivos da política, que era formar e potencializar o capital social do Território, visando o empreendedorismo; e) que a Política de Desenvolvimento Territorial Rural se enquadra dentro do modelo da *Policy Arena*, o qual se refere aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política como sendo de cunho distributivo e caracterizado pelo baixo grau de conflito dos processos políticos; f) que o processo de gestão social (participativo) se enquadra nas concepções que enfatizam, como objetivo principal, o aumento da eficiência e da efetividade – defendidos pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional – que enfatizam a criação de condições de governabilidade e a garantia do funcionamento do livre jogo das forças de mercado; g) que a participação e atuação dos atores sociais têm uma vinculação direta com as relações verticais clientelistas e repressoras, oriundas do processo histórico da cultura política do Território Paraná Centro; h) que na materialização da política no Território da Cidadania Paraná Centro, não foram criadas condições intencionais para a participação dos diferentes atores ou grupo de atores que eram prioritários, conforme explicitado nos documentos oficiais do programa (indígenas, faxinalenses, assentados da reforma agrária, quilombolas, camponeses tradicionais e populações empobrecidas urbanas e rurais); i) que o tamanho e a heterogenidade do Território não propiciaram uma identidade e coesão social entre os atores; e, por fim; j) que houve um fracasso em seus objetivos relativos ao combate à pobreza, que se daria através da inclusão produtiva de seus públicos alvos.

O DTR materializado no Território da Cidadania Paraná Centro, conforme apontam Montenegro Gómez e Favaro (2012), se encaixa no modelo de política pública que apesar de se autointitular como “territorial”, reifica o território onde se implanta, abstraindo os conflitos sociais existentes, que são próprios de uma formação histórica que privilegiou o latifúndio e que tem as três últimas décadas marcadas pela consolidação do agronegócio.

No quarto e último capítulo desta tese, traremos algumas reflexões sobre as orientações e direções políticas e ideológicas da Política de Desenvolvimento Territorial Rural em sua relação com o Estado e com a sociedade, tentando compreender o papel e o interesse do Estado e dos agentes privados em uma relação escalar.



#### **4 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: O ESTADO SEM “ESTADO” EM TERRITÓRIOS RURAIS**

No capítulo 3 tivemos a oportunidade de analisar o desdobramento da materialização da Política de Desenvolvimento Territorial no Território da Cidadania Paraná Centro. Os atores entrevistados reprovam o DTR e o veem negativamente em todos os aspectos relacionados aos eixos centrais norteadores da política, que são: gestão social, inclusão produtiva, combate à pobreza, integração cidade e campo e fortalecimento das institucionalidades. Também reprovam o Território como forma de unidade de planejamento.

O estudo ainda mostrou uma política extremamente condicionada aos processos burocráticos tradicionais, evidenciando que os novos elos que propõem a política de DTR são quebrados por práticas clientelistas e reforçados pela imposição burocrática costumeira. Isto se torna evidente devido ao fato de que só as prefeituras podem operacionalizar os projetos territoriais de investimentos e que as emendas parlamentares competem com o processo proposto, desempoderando os atores e reforçando a cultura política tradicional. Além disso, também foi desmascarado o discurso que afirma ser esta uma política inovadora, que seria capaz de romper com as formas tradicionais de fazer e executar políticas públicas. A realidade mostra, pelo contrário, que esta tem as mesmas características de outras políticas, contrariando os estudos e expectativas de Schneider e Tartaruga (2005); Abromovay (2003; 2006) e Veiga (2006). O estudo também evidenciou que o DTR é uma política setorial rural dirigida para o setor agrícola com escala de abrangência local e para unidades familiares modernizadas/convencionais inseridas no mercado, o que configura outro elemento que nega empiricamente o discurso de ser uma política territorial.

Outro ponto percebido é que a Política de Desenvolvimento Territorial Rural se enquadra como uma política distributiva, caracterizada por um baixo grau de conflito dos processos políticos. Além disso, a participação dos atores no processo de desenvolvimento territorial pode ser considerada como uma participação outorgada ou constrangida. Isto significa que foram impostas barreiras para que os atores/sujeitos da política não ultrapassassem os limites determinados pela classe dominante representada principalmente pelo Estado, em ações que contemplassem os conflitos que, de certa forma, impedem o desenvolvimento do Território, como aqueles relacionados à concentração de terras, renda e poder político. O objetivo deste quarto e último capítulo, dentro da nossa perspectiva de análise política da política pública, com base em Romano (2009), é analisar e refletir teoricamente as orientações e direções políticas e ideológicas da Política de Desenvolvimento

Territorial Rural em sua relação com o Estado e com a sociedade. Também procuramos compreender o papel e o interesse do Estado e dos agentes privados em uma relação escalar, isto é, compreender as relações da política do DTR implementada no Território da Cidadania Paraná Centro com a situação nacional e mundial. Procuraremos enfocar, dentro destes aspectos, os conceitos que permeiam a política de DTR, relacionando-os com algumas vertentes teóricas contemporâneas que julgamos importantes para entender a política em uma configuração escalar.

Começamos o estudo com o conceito de território, que julgamos ser o cerne, isto é, o núcleo central da política do DTR e *locus* empírico de planejamento da política implementada pelo MDA; num segundo momento, fazemos uma correlação desta com os processos da penetração do capitalismo em sua fase atual. Posteriormente, o esforço é tentar entender como o DTR se encaixa em um quadro analítico teórico mais amplo, como é o caso das teorias pós-modernas e suas relações com as políticas econômicas que imperam na atualidade. Para dar conta desse propósito, este capítulo está dividido em duas seções: na primeira, analisamos a concepção de território utilizada pelo Estado, enquanto instrumento de planejamento, bem como analisamos as relações do DTR implantado no Território da Cidadania Paraná Centro com os estágios atuais de penetração do capitalismo. Na segunda parte, a intenção é analisar o DTR dentro das perspectivas teóricas do panorama rural contemporâneo, enfocando no estudo dessa política sob a égide das teorias pós-modernas e fazendo uma breve discussão sobre essas teorias e suas relações com o DTR. Por fim, faremos um estudo do DTR observando suas ligações com as teorias da nova ruralidade e suas ligações com as políticas neoliberais.

#### 4.1 O TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO: ESPAÇO NORMATIVO DE PLANEJAMENTO E DA EXPANSÃO DO CAPITALISMO PARA REGIÕES DEPRIMIDAS

Como vimos no capítulo 3, no olhar dos atores/sujeitos entrevistados, houve uma reprovação do Território como *locus* de política pública, assentada nos seguintes argumentos: a) a composição territorial formada por 18 municípios é marcada por muitas heterogeneidades, dificultando a formação de uma identidade territorial e impedindo uma articulação e coesão social entre os atores; b) o desenho administrativo das principais instituições públicas e privadas não coincide com o desenho territorial, ou seja, com a formatação do Território; e, c) a distância física entre os municípios dificulta o conhecimento da realidade de todo o Território (problemas e potencialidades) por parte da população, além

de dificultar a participação nos Fóruns. Um dos pontos principais que norteiam a problemática levantada pelos atores e sujeitos da política no Território da Cidadania Paraná Centro se dá em relação à concepção de território que o MDA utiliza para a configuração e conformação dos Territórios Rurais implementados pela política de DTR. De acordo com Fernandes (2008b), o conceito é utilizado, principalmente, para se referir aos espaços de planejamento de política pública em escala municipal, reunindo um conjunto de municípios que formam uma microrregião ou até mesmo uma região; segundo ele, o território é utilizado como instrumento e não como conceito. Essa perspectiva é claramente visível no texto apresentado por Schneider e Tartaruga (2005), no qual eles apontam:

A diferença fundamental entre o uso e o significado conceitual e instrumental do território é que o sentido analítico requer que se estabeleçam referências teóricas e mesmo epistemológicas que possam ser submetidas ao crivo da experimentação empírica e, depois, reconstruídos de forma abstrata e analítica. O uso instrumental e prático não requer estas prerrogativas e, por isso, pudesse falar em abordagem, enfoque ou perspectiva territorial quando se pretende referir a um modo de tratar fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem em um determinado espaço (que pode ser demarcado ou delimitado por atributos físicos, naturais, políticos ou outros) sobre o qual se produzem e se transformam. **Neste sentido, é comum que o território perca seu sentido heurístico e conceitual e passe a ser utilizado como sinônimo de espaço ou região.** (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2005, p.14, grifo nosso).

Para Montenegro Gómez (2006), o território normativo empregado no DTR é uma categoria aplainada, reduzida a instrumento técnico de planejamento. De acordo com o autor, a multiplicidade de sentidos que expressa, de facetas que incorpora e de interpretações que acumula faz do território uma categoria muito rica e complexa; no entanto, para os mentores/defensores da proposta, uma categoria imprestável para a elaboração e implementação de políticas públicas. Ainda para Montenegro Gómez (2006), os conflitos que indispensavelmente atravessam e explicam o território, o qual ele define de “espaço de disputa”, não são funcionais dentro da concepção do DTR, que abrange um planejamento e um desenvolvimento que serve para a reprodução do capital e para manter a ordem social. Neste sentido, a abordagem territorial assume a função de “ferramenta” para se pensar o planejamento e a intervenção política no território. Um elemento que confirma essa perspectiva é o próprio conceito apresentado pelo SDT/MDA/2005, descrito no capítulo 2, que enfatiza que a abordagem territorial não significa apenas uma escala dos processos de desenvolvimento, mas implica também em um determinado método, ou seja, mais precisamente, em uma metodologia de atuação ou de implementação de política pública.

O SDT/MDA, ao tentar territorializar a política de desenvolvimento territorial no Paraná Centro, levou em conta apenas um grupo de 18 municípios com proximidades geográficas, não considerando este conjunto como um “território” ou como “vários territórios” reais, historicamente construídos, descritos por Saquet (2011, p.77) como “material, habitado e vivido por meio das relações entre os homens e destes com o ambiente, envolvendo a razão e a imaginação”. O autor ainda aponta que a territorialidade acontece através de quatro níveis: das relações sociais, das apropriações dos espaços geográficos, das intencionalidades (desejos e necessidades) e como práticas espaço-temporais e multidimensionais efetivadas na relações sociedade – natureza, ou seja, nas relações sociais dos homens entre si (de poder) e nas relações com a natureza exterior, por meio de mediadores materiais (técnicas, tecnologias, instrumentos, máquinas) e imateriais (conhecimento, saberes ideologia). A territorialidade é processual e relacional ao mesmo tempo (SAQUET, 2011).

Para ele, a territorialidade só se efetiva quando os indivíduos estão em relação com outros indivíduos, desdobrando-se em interação plural, multidimensional, multiforme e em unidades de diversidade. Estes aspectos não foram verificados no “Território da Cidadania Paraná Centro”, como pudemos ver no capítulo três. Portanto, podemos sinalizar que o conceito de “território” no Paraná Centro foi utilizado apenas como ferramenta para o planejamento e não como território real; e que a territorialidade imposta pela política não respeitou os diferentes processos sociais, econômicos políticos e culturais substantivados em formações sociais distintas e articuladas.

Saquet (2011) contribui ainda com a análise abordando que as temporalidades históricas são fundamentais na determinação e caracterização do espaço e do território e que as transformações territoriais resultam do modo de produção, de viver, de fatores econômicos, políticos culturais e ambientais, envolvendo a processualidade histórica, o espaço, a paisagem, o lugar e a região. Há ritmos de mudança, pois nem todas acontecem no mesmo nível, bem como nem todas ocorrem no mesmo período ou instante. De acordo com o autor, são temporalidades vividas, percebidas, sentidas de uma maneira ampla (cultural, econômica e politicamente) que vão direcionar os ritmos dos territórios, ritmos estes que também são multidimensionais e dependem das condições (i)materiais em cada relação espaço-tempo-território, das condições de cada família, de cada empresa, de cada indivíduo, de cada unidade de produção agrícola, de cada instituição, seja do Estado ou não.

Essa temporalidade e, em consequência, os ritmos, são muito visíveis no momento que identificamos os sujeitos do DTR no Território da Cidadania Paraná Centro, categorias já

identificadas e estudadas no capítulo 3. As unidades familiares de camponeses tradicionais têm uma temporalidade técnica produtiva e um ritmo muito diferente das unidades familiares de camponeses contemporâneos, como também seus vínculos políticos são bastante diferenciados. Essa diferenciação fica mais evidente quando comparamos com as unidades familiares modernizadas/convencionais ou empresariais, as quais também têm ritmos e vínculos bem definidos, inclusive entre elas. Essas unidades familiares também têm uma localização geográfica diferenciada (apesar de não homogênea) que muitas vezes é definida em virtude das características físicas, políticas e ambientais do território (Mapa 17).

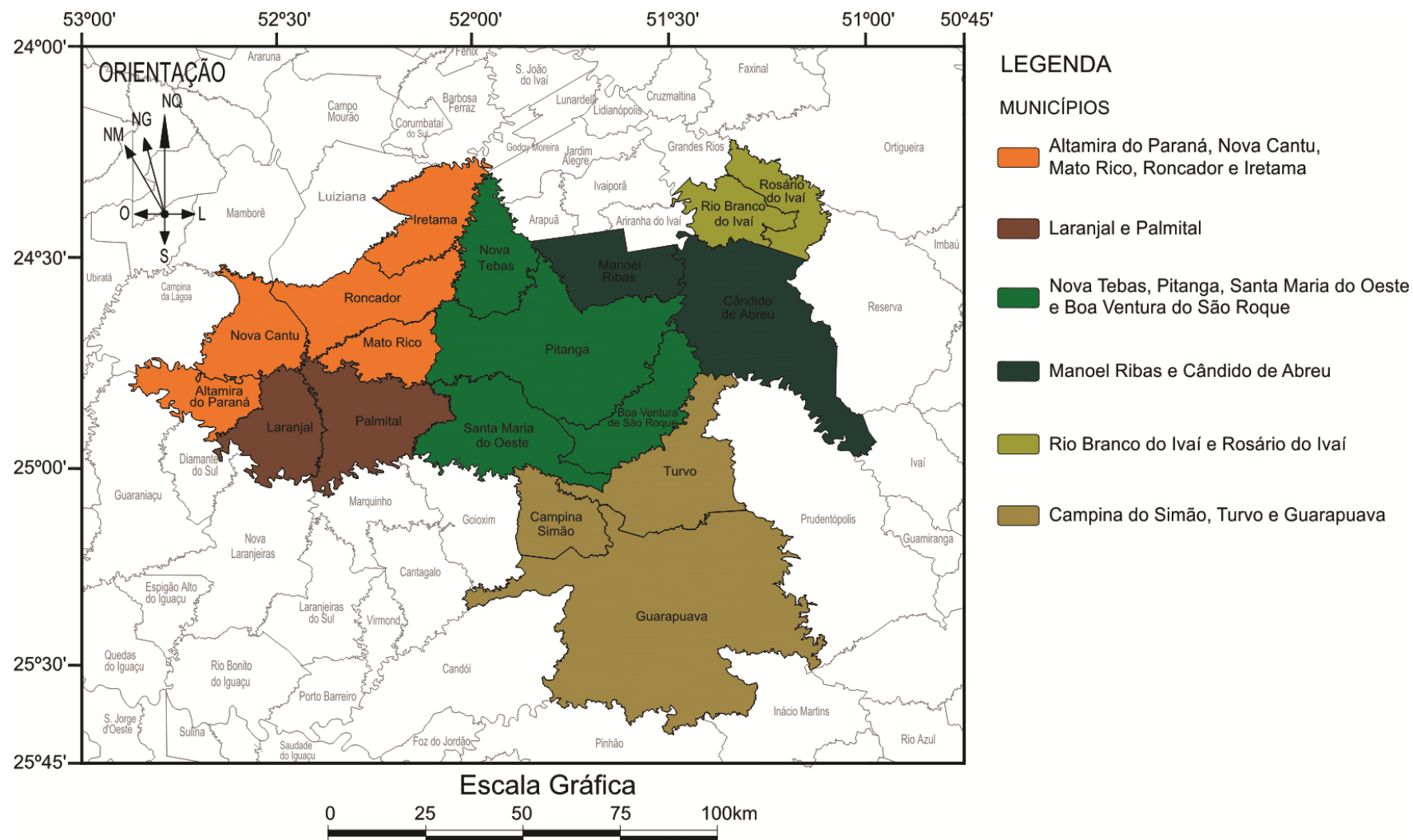
Com base na nossa pesquisa, o Território da Cidadania Paraná Centro, para se configurar parcialmente conforme as características (políticas, físicas, culturais, sociais, produtivas/econômicas e ambientais), os vínculos territoriais e as temporalidades históricas de seus municípios/população e ritmos, poderia ter sido dividido em, no mínimo, 6 territórios (Mapa 18), o que vai contra as recomendações do MDA, que, segundo Sabourin (2007), é de 10 a 20 municípios por território. Na prática, essa divisão já é utilizada empiricamente pela própria população, em detrimento de sua dinâmica e coesão social, e também constitui o desenho político utilizado administrativamente pelo próprio Estado para realizar suas ações. A divisão, se feita desta outra maneira, ficaria assim: Território 1 – Iretama, Nova Cantu, Mato Rico, Roncador e Altamira do Paraná; Território 2 – Palmital e Laranjal; Território 3 – Santa Maria do Oeste, Pitanga, Nova Tebas e Boa Ventura de São Roque; Território 4 – Cândido de Abreu e Manoel Ribas; Território 5 – Guarapuava, Turvo e Campina do Simão; Território 6 – Rosário do Ivaí e Rio Branco do Ivaí (Mapa 18). Na prática, algumas ações já são realizadas por iniciativas dos municípios, como é o caso de consórcios municipais de lixo e saúde. É preciso ressaltar que, mesmo que essa configuração fosse adotada, os resultados do DTR não seriam diferentes do que temos apontado, devido aos limitantes e as intencionalidades que a política apresenta, como tentamos demonstrar nessa tese.

Todavia, devemos ressaltar que o papel possível e desejável que deve ser desempenhado por um território tratado devidamente como arena e campo catalisador, conforme Brandão (2008), é poder assumir toda a conflitualidade inexorável e necessária à adequada pactuação social. Assim, o território deve ser tomado como palco de conflitos, pressupondo a necessária construção permanente de canais institucionais, legitimação de interlocutores e de um espaço público de reflexão, mediação, barganha e incentivo ao diálogo e à constituição coletiva de diagnósticos de problemas e meios de seu enfrentamento compartilhado. Para executar uma proposta de desenvolvimento com abordagem territorial, de acordo com Saquet (2011), é fundamental reconhecer as identidades, as desigualdades e as

diferenças; a unidade na diversidade e a diversidade na unidade, numa abordagem (i)material do(s) território(s), das territorialidade(s) e das temporalidade(s) que reconheça o movimento histórico, relacional, multidimensional, transescalar e transtemporal, no intuito de subsidiar a elaboração de propostas, ações e atividades para um desenvolvimento com mais justiça social. Tais pressupostos, conforme podemos observar neste estudo, não foram levados em consideração para materializar a Política de Desenvolvimento Territorial no Território da Cidadania Paraná Centro pelo MDA/SDT. Em oposição a isso, a política seguiu apenas o conceito sugerido por Schneider e Tartaruga (2005), no qual o território é visto a partir do seu uso normativo, ou seja, como uma “ferramenta” ou apenas um “método”, como o próprio MDA/SDT tem utilizado em seus documentos e falas oficiais.

Outro ponto a ser ressaltado no uso normativo e não conceitual do território pelo SDT/MDA é a sua intencionalidade como proposta de planejamento para o desenvolvimento. De acordo com Fernandes (2008b), a intencionalidade – como já analisamos no capítulo 2 – é compreendida como propriedade do pensamento e da ideologia onde se delibera, planeja, projeta, dirige e propõe a significação e, por conseguinte, a interpretação, se realizando através das relações sociais no processo de produção do espaço e na compreensão desse processo. A questão, para nós, é saber qual é a intenção do Estado ao fazer esta proposta levando sempre em conta o que aponta Oliveira (1993), que o planejamento de uma política de desenvolvimento emerge como uma forma de intervenção do Estado sobre as contradições do capital em escala nacional e regional. O planejamento de política, portanto, não implica a presença de um Estado mediador, mas, pelo contrário, a presença de um Estado capturado ou não pelas formas mais adiantadas da reprodução do capital, de forma a forçar uma penetração em áreas onde o capital não conseguiu uma grande amplitude.

A partir dessa perspectiva e para podermos nos aprofundar no estudo da política de desenvolvimento materializada no Território da Cidadania Paraná Centro, bem como mensurar a sua relação com o estágio atual de desenvolvimento do capital, apresentaremos no próximo subcapítulo uma análise fundamentada no conteúdo teórico elaborado por Brandão (2007), que tem como eixo central os processos de homogeneização, hegemonia, integração e polarização.



MAPA 18 – PROPOSTA DE CONFIGURAÇÃO DE TERRITÓRIOS  
 Organização: Favaro (2013). Elaboração: Elizandro Fiuza Aquino (2013).

#### 4.1.1 A política de Desenvolvimento Territorial Rural e sua relação com os processos de penetração do capitalismo em seu estágio atual

A proposta deste subcapítulo é analisar a intencionalidade da Política de Desenvolvimento Rural dentro dos processos de penetração do capitalismo em seu estágio atual, descritos por Brandão (2007). Para o autor, estes processos têm como categoria explicativa básica de estudo da dimensão espacial do desenvolvimento a divisão social do trabalho. Eles nos ajudam a entender o contexto e os mecanismos utilizados para a penetração do capital através do Estado.

Como ponto de partida da análise, abordamos o processo de homogeneização, que de acordo com Oliveira (1993) e Brandão (2007) é o elemento chave e primordial para o desencadeamento dos processos de penetração e reprodução do capitalismo, relacionando-o com a proposta de DTR implementada no Território a Cidadania Paraná Centro.

Em seguida, faremos um apanhado da política dentro da perspectiva do processo da hegemonia, tentando compreender sua relação de manutenção através do DTR. Por último, analisaremos, de forma conjunta, a relação do DTR com os processos de integração e polarização.

##### 4.1.1.1 Territórios como espaços homogêneos na recepção de políticas públicas

Para Brandão (2007), o processo de homogeneização está ligado às condições que o capital possui para se reproduzir, não sendo necessariamente da mesma forma em todos os lugares. Isto significa dizer que homogeneizar é, antes de tudo, ampliar as oportunidades de reprodução do capital, tanto no sentido de aumentar a produtividade das atividades instaladas, como também ampliar o rol das atividades que podem ser capitalizadas. Segundo ele, a homogeneização diz respeito, pois, a esse processo de construção dos *loci* e das regras, que busca engendrar um espaço unificado de valorização do capital e que define os espaços de mercado nos quais se desenvolverá a coerção imposta do processo de integração.

Escolhemos para a análise dos princípios da homogeneização os critérios de seleção que foram utilizados para definir os Territórios de atuação e de seu público prioritário, os agricultores familiares, os quais também servem como critério de seleção dos municípios.

Como já pudemos observar no capítulo 2, os critérios básicos que o MDA/SDT utiliza para escolher os Territórios Rurais/Cidadania são os seguintes: a) concentração de municípios com menores IDHs; b) municípios com população inferior a 50.000 habitantes e uma



densidade demográfica inferior a 80 habitantes por km<sup>2</sup> e; c) municípios com elevada concentração de agricultores familiares, sendo pois, os mesmos beneficiários da política. Começaremos pelo critério de escolha baseado no IDH, depois faremos a análise do critério de seleção pela densidade demográfica e, por último, analisaremos o caráter homogeneizador dos sujeitos da política.

Na política do DTR, o Estado substitui, na prática do planejamento, o conceito de território pelo conceito de região (espaço físico delimitado). Adota como um dos critérios principais de seleção das regiões as áreas onde se concentram municípios “estagnados economicamente e deprimidos socialmente”, tendo como principal indicador o IDH (IPARDES, 2007, p.6).

Devemos ressaltar que a forma de delimitar uma região pelo IDH, classificando-a como “pobre” ou “com baixo desenvolvimento” merece ressalvas. Segundo Milléo (2005), o uso do IDH, além de não ser completo, faz parte da expressão clara da contínua tentativa da adaptação das bases do pensamento liberal à crise de acumulação capitalista e não reflete a realidade em sua essência. Para o autor, este indicador pouco ou nada difere dos indicadores que propõem a construção de linhas de pobreza com base na carência de renda, já que se apoia na ideia de que a implantação de políticas sociais deve priorizar aqueles indivíduos que se encontram em situação mais desfavorável, garantindo a igualdade de oportunidades para a livre competição dos indivíduos no mercado de trabalho. Não apontam, portanto, as questões estruturais que impedem ou evidenciam essa situação.

Conforme indica Fuentes (1988), essas características (baixo IDH) se advertem com facilidade em regiões, principalmente na América Latina, que os sociólogos funcionalistas denominam “zonas marginalizadas”. No caso do Território Paraná Centro, a região é conhecida pejorativamente como “corredor da fome” (PLEIN, 2012, p.2). Oliveira (1993) observa que o que preside o processo de constituição de região é o modo de produção capitalista. Dentro dele, as regiões são apenas espaços socioeconômicos onde as formas do capital se sobrepõem às demais, **homogeneizando-as** exatamente pela sua predominância e pela consequente constituição de classes sociais cuja hierarquia e poder são determinados pelo lugar e forma, que são “personas” do capital e de sua contradição básica.

Para o mesmo autor, uma região seria, em suma, o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital e, por consequência, uma forma especial de luta de classes, onde o econômico e o político se fusionam e assumem uma forma diferenciada no produto social e nos pressupostos da reposição. É possível reconhecer a existência de espaço econômico-político-social onde, por exemplo, o capital comercial

comanda as leis de reprodução sem, no entanto, penetrar na produção: tal região se diferenciaria de outra onde o capital penetrou no próprio sistema produtivo, onde seria o capital industrial – em sentido lato, pois a agricultura capitalista (agronegócio) também é uma indústria – o responsável pela reprodução do sistema. Assim, sucessivamente, as diversas formas de reprodução do capital conformam as “regiões” distintas com imensas contradições econômicas e sociais. Um exemplo típico que podemos dar no Território da Cidadania Paraná Centro é o do município de Boa Ventura de São Roque que, por um lado, apresenta o maior PIB *per capita*, devido ao peso econômico do agronegócio e, por outro lado, apresenta o maior índice de pobreza rural do Território e um dos mais baixos IDHs do Estado.

Dentro desta perspectiva, a heterogeneidade econômica, política, social e cultural, segundo Fuentes (1988), é uma característica constante das formações sociais em que o capitalismo não tem conseguido de maneira total imprimir sua pegada. Efetivamente, naquelas sociedades em que o capitalismo se desenvolve de maneira lenta, subsistem distintas manifestações de temporalidades, visualizadas em localismos e isolamento, que se expressam na sobrevivência de uma série de práticas sociais diferenciadas, as quais são patentes em todo o momento da sobrevivência de sistemas e organizações com conformação diferentes das impostas pelo sistema dominante. No Paraná Centro, como já discutimos no capítulo 3, essas características estão presentes nas unidades familiares camponesas tradicionais e contemporâneas e também nas comunidades indígenas e quilombolas. Nelas é possível visualizar formas organizadas de resistência hegemônica ao capital, as quais são chamadas pelos órgãos de assistência técnica e até mesmo por componentes do conselho gestor do Território de “atrasadas” e culpadas pela pobreza rural do Território.

O segundo ponto a levantar com relação à homogeneização durante a seleção e priorização dos Territórios Rurais é o critério populacional e de densidade demográfica. O MDA utilizou como critério básico o sistema de microrregiões geográficas, compostas de municípios que apresentem até 50 mil habitantes e uma densidade demográfica menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>. Para essa caracterização, o MDA/SDT (2005) teve como referência principal os trabalhos do economista José Eli da Veiga.

Para Montenegro Gómez (2006), o território que tem os critérios demográficos como um dos principais indicadores, na sua pretensa objetividade e simplicidade, perde a relação com o real, tornando-se variável e instrumento facilmente equacionável nas análises e propostas que acrescentam a distância com os processos e as necessidades do mundo real. O mesmo autor acrescenta que um território que esconde o conflito e que elimina a análise sem resolvê-lo vira uma variável tecnicamente impoluta que responde bem à planificação, no

sentido de oferecer uma localização melhor definida e mais exata e de oferecer **espaços homogêneos** para receber políticas públicas elaboradas previamente. Os conflitos, que indispensavelmente atravessam e explicam o território, não são funcionais para planejar um desenvolvimento efetivo, segundo a concepção do desenvolvimento territorial rural, servindo a favor da reprodução do capital e da ordem social. O capital se reproduz com e sem conflito, todavia o planejamento para o desenvolvimento leva embutida a consolidação de uma determinada ordem social, o que requer certa estabilidade (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006).

Na homologação do Território Rural Paraná Centro, em 2003, o município de Guarapuava ficou de fora, o que ocasionou e ainda ocasiona grandes polêmicas. Um dos principais motivos pela sua exclusão foi o fato do município possuir mais de 50.000 habitantes. Segundo dados do IBGE (2010), Guarapuava tinha uma população de 155.161 habitantes.

O município só foi incluído em 2008, quando o Território passou a fazer parte do Programa “Territórios da Cidadania”, fato este que não foi aceito pelo conselho gestor. A inclusão do município foi imposta politicamente com apoio do governo do Estado do Paraná, com o argumento de que Guarapuava representava um centro econômico, político, administrativo e cultural de importância para o desenvolvimento e propiciaria a *integração* e *polarização* de mercados regionais. Também se afirmava que Guarapuava é um “pólo de hegemonia política”, pois muitos dos deputados federais e estaduais que têm “mando político” no Território residem neste município. Inclusive o partido do prefeito de Guarapuava<sup>170</sup> era (2002-2010) da base de sustentação do Governo Federal, o que para muitos entrevistados foi um dos pontos decisivos para a incorporação do município.

Porém, um ponto importante é que nos documentos (atas) que discutem a inclusão de Guarapuava não consta a ruralidade do município. Guarapuava apresenta, conforme o censo de 2010, uma população de 167.463 habitantes, sendo apenas 14.365, ou seja, 8,6% da população, habitante do meio rural. Apesar de sua urbanidade, o município é considerado um dos pólos do agronegócio do Estado, destacando-se como um dos maiores produtores estaduais de soja, milho, madeira e bovino de corte, sendo referência nacional na produção de cevada. Apresenta 2.741 estabelecimentos agrícolas, sendo 1.760 (64,2%) considerados familiares, com boa parte destas unidades constituindo unidades familiares camponesas tradicionais. Dos 44 assentamentos rurais do Território, 8 (oito) pertencem ao município, onde estão assentadas 315 famílias; também conta com 4 faxinais e uma comunidade quilombola.

---

<sup>170</sup> Fernando Ribas Carli – Prefeito de Guarapuava 2002-2010 pelo Partido Progressista -PP

Guarapuava, mesmo fazendo parte do Território, atualmente, continua tendo o critério demográfico (município com mais de 50.000 habitantes) como vigente na caracterização do grau de ruralidade e, conseqüentemente, como critério para participar de programas de políticas públicas do MDA. Isto ocasionou, em 2012, sua exclusão no programa de repasse de máquinas e equipamentos para estradas vicinais (retroescavadeiras e motoniveladoras) dentro do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2).

Como podemos visualizar, a homogeneização do Território pelo critério demográfico é um fator excludente, já que não permite visualizar as temporalidades, ruralidades, urbanidades e as territorialidades presentes no município, e desconsidera também os conflitos que permeiam o território.

Outro ponto homogeneizador que se encontra nas diretrizes do Programa, especialmente com relação à seleção dos Territórios e também aos beneficiários do programa, é o conceito de “agricultor familiar”. Para o MDA/SDT (2012), a agricultura familiar é descrita da seguinte forma:

**A agricultura familiar é uma categoria que engloba diversos sujeitos políticos** e envolve assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, extrativistas, seringueiros, moradores de áreas de fundo de pasto, retireiros, torrãozeiros, geraizeiros, catadeiras e quebradeiras de coco, faxinalenses, vazanteiros, ciganos, pomeranos, pantaneiros, caatingueiros, caíçaros, cabanados e outros (Conforme definido na Lei 11.326 de 24/07/2006 e Decreto/PR 6.040 de 7/02/2007). (MDA/ SDT, 2012, p. 11, grifo nosso).

Como podemos observar, o MDA/SDT coloca como beneficiários dentro da categoria agricultura familiar uma diversidade de sujeitos, sem considerar suas realidades locais e encarando-os de forma homogênea, como se todos pudessem participar da política igualmente.

Para Sabourin (2007), essa concepção tende a homogeneizar uma visão parcial da agricultura familiar e, que, muitas vezes, está limitada aos estados do Sul do país, apagando a diversidade das situações locais em termos de estruturas, de capacidades de acesso aos mercados, ao crédito, à capacitação e à inovação, num contexto de abandono da educação rural e de falta de recursos da extensão rural. Para o autor, há a subestimação da fragilidade e das flutuações rápidas e frequentes do mercado capitalista das grandes cadeias (leite, cereais, tubérculos, etc.). Além disso, ignora-se a herança de vários sistemas camponeses locais que garantem ainda a reprodução das unidades familiares, graças à autonomia (em relação aos insumos externos, do mercado capitalista, dos financiamentos públicos) e à flexibilidade de adaptação às demandas de mercados diversificados ou de proximidade.

Outro ponto levantado por Sabourin (2007), e que reforça o caráter homogeneizador da política, é que a mesma é amparada por estatísticas oficiais (censos agropecuários) que, ao apresentarem as cadeias produtivas, não levam em conta o papel do autoconsumo e da redistribuição não monetária e não mercantil na consolidação da segurança alimentar. Esta visão, limitada ao mercado capitalista internacionalizado, ignora os efeitos positivos dos circuitos curtos (venda direta, feiras locais, mercados dos produtores e feiras agroecológicas) em termos de abastecimento, de alimentação e de qualidade para a população das cidades, sobretudo as pequenas e médias.

A visão acima é confirmada na materialização da política no Território da Cidadania Paraná Centro, já que dos 53 projetos aprovados pelo Território, 48 (95%), têm direcionamento prioritário às unidades familiares modernizadas ou convencionais. Apenas 1 (um) projeto (2,5%) tem direcionamento às unidades agrícolas camponesas tradicionais e 1(um) projeto (2,5%) tem direcionamento às unidades agrícolas camponesas contemporâneas. Observa-se também que 77% dos investimentos tiveram foco na perspectiva agrícola, com o intuito de aumentar a produtividade e a produção agrícola. Nenhum dos 53 projetos priorizados têm como sujeitos os índios, os quilombolas ou os faxinalenses, embora estes sejam públicos prioritários na conformação do Território, como visto anteriormente. Esse fato é consequência do direcionamento e da intencionalidade da Política de Desenvolvimento Territorial, visto que o conselho gestor tem sua gestão dominada pelas instituições públicas, ou seja, pelo próprio Estado, que enxerga nos agricultores mais capitalizados uma potencialidade de inserção ou melhoria de inserção no mercado capitalista.

Como pudemos perceber, a Política de Desenvolvimento Territorial, que tem como premissa básica o Território como unidade de planejamento, apresenta claramente critérios homogeneizadores, que de acordo com Brandão (2007), criam e facilitam condições para abrir horizontes com espaços unificados, rompendo isolamentos para a valorização capitalista mais ampla.

Dando prosseguimento dentro dessa perspectiva de analisar a Política de Desenvolvimento Territorial materializada no Território da Cidadania Paraná Centro e a sua relação com o estágio atual de desenvolvimento do capital, discutiremos no próximo subitem o processo da hegemonia, o qual julgamos importante para a compreensão do desdobramento desta política.

#### 4.1.1.2 Territórios: espaços sem conflitos para o consenso e controle social

Para Brandão (2007), a hegemonia é o objeto terminal da economia política da espacialidade da riqueza capitalista. É nesse âmbito que se deve esclarecer como a questão das diversidades regionais se apresentam inescapavelmente como uma questão de Estado, expressando-se como uma questão regional. Para o autor, a chave para analisar as questões regionais e urbanas/rurais, no caso concreto do Brasil, se encontra na hegemonia política do bloco do poder das diversas frações do capital mercantil (especulativo, usuário, imobiliário, etc.), responsável por nosso atraso político, produtivo e social. A hegemonia é concebida como direção e domínio e, portanto, como uma conquista, através da persuasão, do consenso, mas também como uma força para reprimir as classes adversárias.

A hegemonia cumpre uma função regulatória das contradições presentes nas diversas frações do bloco do poder e tem de estabelecer uma capacidade de ocultação de conflitos e fissões, de formar determinada concepção de mundo, forjando uma relação de forças que determina os limites e condiciona as ações dos subalternos. Estes, por desagregação e falta de coesão, são deserdados de propriedade e cidadania, se tornam incapazes de encarnar e serem portadores de um projeto e de dar uma expressão centralizada às suas aspirações e necessidades. Com poucos espaços legítimos de participação democrática, as classes subordinadas encontram dificuldades de aglutinação, de organização e de tomada de posição, de concertação de seus interesses e de encontrar canais que deem vazão às suas reivindicações e engendrem uma vontade coletiva sólida.

Para podermos entender a relação da Política de Desenvolvimento Territorial no Território da Cidadania Paraná Centro com as relações de forças historicamente construídas, nos fundamentaremos na compreensão de hegemonia de Brandão (2007), que a entende como um dos elementos fundantes das relações intra e entre espaços e escalas geográficas, articulando-se à concepção gramsciana de Estado. Também propomos compreender as características da formação e reprodução das relações de poder descritas por Gramsci (1979) da seguinte forma:

O poder é exercido através da sociedade política composta pelos aparelhos administrativos/burocráticos/políticos/militar, pelos quais a classe que detém o poder tem condições de reprimir e disciplinar os grupos sociais que opõem ao seu domínio; e da sociedade civil, formada pelas instituições que elaboram e/ou divulgam as ideologias, possibilitando a formação de consenso, base de sustentação das relações de poder (p.28).

O exercício do poder ocorre pela combinação de domínio e direção. De acordo com Gramsci (1979), a sociedade política tem a função de assegurar legalmente a disciplina dos

grupos, por meio da força e do consenso. Em um Estado liberal, as classes dominantes exercem a hegemonia num processo de submissão de outros grupos ou através da coerção e da cooptação, ou ainda, pela divulgação de seus valores, que são assimilados pelas classes sociais dominadas, tornando-se parte do senso comum.

O setor rural do Território da Cidadania Paraná Centro, como vimos no capítulo 1, é o eixo central de onde deriva o poder econômico e político do Território. O rural, visto sob vários aspectos, assume uma importância vital: 30%, ou seja, um terço da população do Território, de acordo com IBGE (2010), ainda vive no meio rural. Se eliminarmos os dados do município de Guarapuava, o índice sobe para 54,2%, ou seja, mais da metade da população reside nas comunidades rurais. Do ponto de vista econômico, o produto interno bruto da agropecuária, em 2008, atingiu 18,4% do total. Quando se retira o município de Guarapuava, o índice passa para 34,9%. Apesar de se apresentar em segundo lugar na maioria dos municípios, ficando atrás do PIB serviços, o PIB agropecuário está na frente do PIB industrial, que é de 13%, se configurando como uma das principais fontes de renda.

Conforme o censo agropecuário do IBGE, o Território é composto por 28.562 estabelecimentos, sendo destes, 81,11% considerados familiares, os quais detêm apenas 14,7% da área total, enquanto que a agricultura não familiar detém 68,94% da área em apenas 18,4% dos estabelecimentos. Isto caracteriza grandes áreas nas quais um pouco menos de 5% dos estabelecimentos concentram mais da metade da área total do Território.

É desse extrato da agricultura não familiar ou patronal que o poder do Território da Cidadania Paraná Centro tem sua origem. Tal origem deriva do mesmo processo de ocupação do Paraná como um todo, ou seja, de uma ocupação que sempre esteve voltada para uma economia dirigida para o exterior de suas fronteiras, exportando produtos primários, geralmente extrativos, com uma base social formada a partir das sociedades campeiras. Nesta lógica, despontam as características das grandes propriedades (latifúndios), as quais têm uma relação direta com o poder econômico e político do Território, impondo relações de mandonismo e clientelismo às outras classes sociais.

Esta situação foi fortalecida com a modernização da agricultura, ocorrida a partir dos anos 1960, com apoio de políticas públicas voltadas ao agronegócio, fato que mudou o panorama das grandes propriedades, que à época tinham como base a pecuária extensiva e a agricultura tradicional, mas que passaram a se caracterizar por uma produção agrícola focada na cultura de grãos e pela pecuária, ambas voltadas tanto para o consumo interno quanto para a exportação.



O poder dos grandes proprietários das terras se justifica, em parte, porque estes sempre tiveram apoio do Estado através de políticas públicas ou de ações que asseguraram a posse da terra o que, como consequência e de forma direta e indireta acabou influenciando o poder político regional e local. Às vezes, isso se deu pelo seu poder econômico a partir, por exemplo, do financiamento de campanhas eleitorais, outras vezes através de influência política direta junto aos órgãos públicos, nomeando pessoas de confiança para cargos de direção e comando. Caso que é notório no Território é a influência destes na nomeação de cargos de direção regionais em órgãos vinculados diretamente ou indiretamente à agricultura, como é o caso do Instituto EMATER e do IAP – Instituto Ambiental do Paraná.

Outra forma é a influência que estes proprietários têm junto aos órgãos públicos nas questões de enfrentamento de conflitos, sejam eles de luta pela terra ou nas questões ambientais. Um exemplo típico que podemos citar no Território da Cidadania Paraná Centro de acordo com Favaro (1996) foi a influência destes proprietários junto a ACARPA/EMATER-PR, hoje Instituto EMATER, reprimindo e demitindo extensionistas rurais que tinham trabalhos voltados para o apoio aos sindicatos rurais comprometidos com a reforma agrária. Pode-se destacar também a influência junto às instituições de segurança (polícia civil e militar), que atuam na repressão de movimentos sociais ligados à luta pela terra.

Observa-se ainda que parte da sustentação do poder dos grandes proprietários deriva-se dos agricultores familiares/camponeses, que dependem do poder público para sua sobrevivência, tornando-se alvos de ações paternalistas e de subserviência. Acontece que muitos desses agricultores, para terem acesso às políticas públicas, principalmente para a saúde, dependem de favores de políticos locais (que são grandes proprietários ou influenciadores diretos destes). Alguns agricultores, por exemplo, usam veículos públicos para fins particulares como em casos de emergências médicas, como vimos anteriormente no capítulo 3.

As organizações de agricultores familiares e camponeses formalmente presentes no Território, na medida em que não se resumem a organizações autônomas e independentes devido a sua fragilidade estrutural (política, administrativa, econômica), terminam sempre por se reduzir a articulações ordinárias junto ao aparato estatal, seja do sentido ao acesso às políticas públicas, seja na participação política eleitoral, atuando sempre em composições com partidos constituídos de políticos que são controlados pelos grandes proprietários e por seus homens de confiança. Mesmo o MST que tem uma relativa autonomia em outros Territórios, neste, em específico, se encontra atrelado ao poder estatal tradicional.



Outro fator que contribui para a hegemonia política é que o Paraná Centro é constituído por pequenos municípios. Dos 18 municípios, 16 possuem uma população inferior a 20.000 habitantes. Conforme estudos de Wanderlei (2004), estes municípios podem ser denominados de pequenos municípios, tendo como característica principal uma frágil estrutura produtiva, cuja tradição agrícola regional define uma estrutura urbana deficitária, com função de intermediação comercial primária, baixo nível de urbanização e uma política marcada pelo mandonismo local, na qual a base de poder sempre foi a propriedade da terra. Essas características corroboram com os estudos de Silva (2007), que considera o Território Paraná Centro como um Território conservador de poder. Para a autora, os territórios conservadores se constituem mediante relações e ideias que se transformam em ações conservadoras, resultando em práticas e relações políticas fundamentadas no clientelismo, na troca de favores, na dominação tradicional de base patrimonial e no oligarquismo.

Com esse cenário, podemos analisar como se dá a materialização da Política de Desenvolvimento Rural no Território da Cidadania Paraná Centro do ponto de vista da hegemonia. A primeira questão a ser vista é que o desenho da política proposta pelo MDA vai ao encontro da manutenção da hegemonia e não com o seu rompimento. Como vimos no capítulo 3, a Política de Desenvolvimento Territorial não se constitui totalmente numa política descentralizada, e nem mesmo em uma política totalmente desconcentrada, mas sim, em uma política que reúne características dos dois modelos, se enquadrando naquilo que Bonnal e Kato (2011) denominam como política de fomento a projetos. Ela é caracterizada por uma iniciativa em nível local, mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional. É o Governo Federal que seleciona os critérios norteadores da política, tais como a escolha dos territórios, do público prioritário e das instâncias de gestão.

Outro aspecto que conduz a hegemonia por parte da concepção da política é a formação de Territórios a partir de uma iniciativa centralizada, proveniente de um ministério específico, o MDA, o qual não incorpora na prática ações de outras agências governamentais, escolhendo certas organizações como parceiras privilegiadas (organizações ligadas à agricultura familiar) em suas ações locais, o que leva a política a ter um comportamento clientelista. Os Conselhos Gestores passam a ser muito mais forças de representação de natureza setorial e em grande parte corporativa. A formatação da política também permite que parte do uso dos recursos destinados ao programa pelos deputados federais através de emendas parlamentares não passe, em nenhum momento, pelos colegiados estadual e territorial. Por fim, um aspecto crucial é que todos os recursos de investimentos têm que ser repassados via órgãos do Estado. No caso específico, são as prefeituras que têm que fazer toda

a operação administrativa e burocrática (capítulo 3), ocasionando práticas seletivas e clientelistas no uso dos recursos.

No Território da Cidadania Paraná Centro, a primeira evidência é que a presidência do Fórum do Desenvolvimento Territorial e do Conselho Gestor é ocupada obrigatoriamente por um prefeito<sup>171</sup>, situação esta imposta pelos próprios prefeitos, condicionando sua participação no colegiado. Com isso, consolida-se que o comando do território não está nas mãos dos pertencentes à parcela de 81,1% dos estabelecimentos familiares, e sim, dos 18,44% que ocupam os estabelecimentos não familiares ou patronais, pois, como vimos anteriormente, os prefeitos têm influência direta das grandes propriedades que detêm o poder político e econômico do Território.

A segunda evidência está relacionada com a gestão da política e o seu processo, que está sob o encargo de técnicos e agentes do Estado, a começar pelo articulador territorial que é pago e gerenciado pelo MDA; a sua escolha passa pela aprovação da presidência do fórum. Em segundo lugar, todo o processo de articulação, seja de projetos ou de articulação com a comunidade, é feito por uma rede de técnicos/agentes públicos (MDA, Secretaria da Agricultura Estadual, EMATER, secretarias municipais, etc.) que está marcada por dependências fortes do poder político e por alianças com os poderes locais e regionais.

Como consequência disto, podem-se visualizar como resultado as seguintes situações: a) predominância de participação das entidades públicas em relação às entidades da organização civil, tanto em número de pessoas quanto nas falas; b) a seletividade na escolha dos atores por parte das instituições públicas, direcionando para o setor agrícola/rural produtivos, em detrimento de outros setores (saúde, educação, bem estar social); e, c) a seletividade política nas escolhas dos atores, denotando e reforçando as práticas de mandonismo e clientelismo.

Como podemos verificar, a hegemonia política construída historicamente pelo setor rural através dos grandes proprietários está presente no Território da Cidadania Paraná Centro e é fortalecida pela Política de Desenvolvimento Territorial. Para complementar estas questões, que relacionam a política de DTR com os processos de penetração do capitalismo, discutiremos a seguir os processos de integração e polarização.

---

<sup>171</sup> Ver: Regimento do Fórum Territorial Rural de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário Paraná Centro. Capítulo V, artigo 6, Parágrafo 3.

#### 4.1.1.3 DTR como política Integradora de capitais polarizada em centros regionais e sedes de municípios

A integração, para Brandão (2007), é um componente do estágio atual de avanço do capitalismo, entendida como um conjunto de medidas que têm como objetivo promover a aproximação de capitais através, principalmente, de mercados, propiciando a abertura de espaços para outros capitais e promovendo com isso uma competição ou concorrência. De acordo com o autor, a integração é sempre um processo contínuo e de difícil reversão, que exerce influência complexa e contraditória sobre as regiões aderentes, que serão engolfadas em adaptações, com intensidades e naturezas diversas.

A integração recondiciona as economias aderentes, forçando-as à convergência e à reacomodação das estruturas produtivas regionais; com isso, os mercados regionais passam a ser expostos à pluralidade de formas superiores de capitais forâneos, com o objetivo de formação de novas relações capitalistas em um novo território. Com a integração ocorre também a supressão da independência e da autonomia dos lugares que serão acionados por tal processo, submetendo-os a todas as leis coercitivas. Segundo Brandão (2007), o processo de integração nos mercados locais promove uma destruição criadora (até mesmo no sentido de desconectar, desintegrar e desvalorizar capitais e seus espaços), que impõe uma coerência às formas e frações mais avançadas do capital.

O processo de integração está visível na política de DTR, quando, ao observarmos as diretrizes propostas pelo SDT/MDA (2005 e 2007), fica explícito o objetivo: “contribuir para a dinamização e diversificação das economias territoriais, tendo como referência a competitividade territorial e a inclusão produtiva das populações pobres e segmentos sociais mais desiguais, tais como trabalhadores rurais, quilombolas e indígenas”. Primeiramente, é importante ressaltar a competitividade existente dentro da proposta do DTR. Nas palavras de Schejtman e Berdegué (2003, p.6), a integração:

(...) é determinada por ampla difusão de novas tecnologias necessária à sobrevivência de unidades produtivas, sendo que a inovação tecnológica eleva a produtividade do trabalho e é um determinante na melhoria de renda das populações pobres rurais.

Portanto, fica claro que a inclusão produtiva para proporcionar a competitividade territorial está atrelada à difusão de novas tecnologias (também chamadas de tecnologias modernas), com o intuito de inserir os agricultores no comércio de insumos das grandes transnacionais. Efetivamente, o que se busca é integrá-los ao mercado transnacional do

agronegócio, que tem como uma de suas principais ferramentas o crédito agrícola, através do PRONAF.

Na materialização do DTR no Território da Cidadania Paraná Centro, tal situação é recorrente desde o início do programa, em 2003. Há, conforme Julci Pires<sup>172</sup> – gerente regional do Instituto EMATER de Guarapuava – uma determinação da gerência estadual para os técnicos de campo concentrarem esforços na elaboração de planos de crédito via PRONAF nos municípios pertencentes aos Territórios. Só que, o que ocorre muitas vezes, é que esses planos de crédito obrigam produtores camponeses tradicionais a abandonarem sua forma de plantio tradicional para adotar medidas exigidas pelos bancos, em troca do seguro agrícola.

Este é o caso do Sr. Acir de Brito e Silva<sup>173</sup>, assentado da reforma agrária no Assentamento 13 de Novembro, no município de Guarapuava, que foi coibido pelo extensionista do Instituto EMATER de utilizar suas sementes crioulas de milho e insumos orgânicos produzidos em sua propriedade, sob pena de não receber o seguro agrícola referente ao financiamento do PRONAF. Para Ismael Kloster<sup>174</sup>, coordenador da APF – Articulação Puxirão dos Povos Faxinalenses, o financiamento agrícola através do PRONAF, além de não financiar produtos tradicionais da agricultura camponesa – tais como galinha caipira, plantas medicinais, erva mate, pinheiro (araucária) e insumos orgânicos – alegando que estes são inviáveis financeiramente, é perverso em sua intencionalidade de integrar os camponeses ao mercado de insumos agrícolas industriais ligados às empresas do agronegócio.

No Território da Cidadania Paraná Centro, a inserção de novos produtores raramente aconteceu, conforme expusemos no capítulo 3. Porém, o esforço através da ação e de atividades do Território é para a **manutenção e fortalecimento** dos produtores já inseridos no mercado. Como verificado, em relação aos investimentos, dos 53 (cinquenta e três) projetos priorizados e aprovados pelo Fórum de Desenvolvimento Territorial, 51 (cinquenta e um) foram para as unidades de produção agrícola familiar modernizadas/convencionais. São estas as unidades que produzem através de insumos agrícolas industriais financiados através do PRONAF e que têm sua produção comercializada, em grande parte, pelas cooperativas agrícolas da região ligadas ao agronegócio.

Devemos lembrar o que diz Brandão (2007, p.28) quando afirma que inserir-se na economia nacional e internacional pode representar perda de autonomia.

---

<sup>172</sup> Entrevista realizada em 18/04/2011.

<sup>173</sup> Entrevista realizada em 02/06/2011.

<sup>174</sup> Entrevista realizada em 29/04/2011.

Porque os atores locais e regionais, cuja atuação política é portadora de discursos e práticas que constituem identidades regionais, entram em confronto ou em aliança com atores nacionais e internacionais que impõem a realização de interesses externos às regiões que essas cidades representam.

Juntamente com o processo de integração, também podemos perceber na materialização da política do DTR o processo de polarização, descrito por Brandão (2007) como algo que deriva da própria natureza desigual e combinada do desenvolvimento capitalista. Se o processo de integração nos dá uma ideia de enquadramento, o de polarização, também dá a ideia de hierarquia, isto é, das relações de superioridade e dependência. Para o autor, o desenvolvimento das forças produtivas gera polaridades e campos de forças, ou seja, áreas centrais, marcadas por forças aglomerativas que se apropriam de economias de escala, de proximidade e de meios de consumo coletivos presentes nos espaços construídos nos núcleos centrais do processo de desenvolvimento. Áreas centrais em hierarquia superiores terão tendência a serem dotadas de estruturas complexas de serviços, infraestrutura, centros de armazenagem, comercialização, consumo, gestão, controle e poder político e cultural. Desta maneira, suas forças concentradoras têm potência difícil de ser revertida ou contrabalanceada.

Na política do DTR, esse processo de polarização está presente já na sua forma de estruturação. Para começar, o município que hospeda o conselho gestor, em princípio, tem que possuir infraestrutura (meios de transporte, espaços para reuniões, infraestrutura em alimentação e hospedagem) para receber os participantes. Além disso, justificam-se os benefícios da concentração de sedes das entidades participantes, com a alegação de que facilita o comparecimento dos representantes destas. Este é um elemento bem notório na materialização da política no Território da Cidadania Paraná Centro. A sede do Fórum de Desenvolvimento Territorial é no município de Pitanga, o segundo município em população do Território, como também em concentração de sedes de órgãos públicos e de serviços. O primeiro é o município de Guarapuava, que no início do processo não fazia parte do programa, como já apontado.

Esta é uma situação importante para ser discutida, pois desde o início da formação do Território, em 2003, havia um consenso entre as lideranças do Território – principalmente entre prefeitos dos municípios próximos ao município de Pitanga – em não aceitar Guarapuava como participante do programa, justamente por se tratar de um pólo regional. Na opinião das lideranças, se Guarapuava participasse do Território, poderia vir a atrair todos os investimentos, o que se justificaria pela sua capacidade econômica, política e pelo poder de organização, tanto civil quanto público. A intenção das lideranças, a partir da implantação da

política de DTR, como podemos notar na fala do prefeito de Manoel Ribas, Valentim Darci<sup>175</sup> (na ocasião presidente da AMOCENTRO – Associação dos Municípios do Centro do Paraná) era transformar a região de Pitanga em um grande centro administrativo, onde ficariam sediados os escritórios e núcleos regionais das mais importantes secretarias do Estado. Propunha-se também atrair para este local grandes investimentos na área da saúde e educação, transformando a regional de Pitanga em um pólo. Valentim afirma: “queremos ser o que hoje é Guarapuava”.

Além da situação da sede do Território como elemento do processo de polarização contido na Política do DTR, outro fator que está em questão é a localização dos investimentos. Os municípios com melhor estrutura, tais como Pitanga, Iretama e Santa Maria do Oeste, obtiveram a maior quantidade de recursos investidos do programa. Outro aspecto é a concentração dos investimentos nos municípios é na sua sede e não no meio rural (comunidades), apesar do discurso (tudo para o rural) proferido pelos dirigentes do Território, confirmando o pensar de Brandão (2007) quando afirma que hierarquias superiores sempre terão prioridades para o capital.

Ao finalizar esta análise, podemos aferir que a política do DTR implementada pelo SDT/MDA e materializada no Território da Cidadania Paraná Centro tem a manifestação destes quatro processos: homogeneização, hegemonia, integração e polarização; os quais expressam a lógica da expansão do capital e colocam a região, agora chamada normativamente de Território, à consolidação e ao reforço das forças do mercado.

As discussões colocadas neste subcapítulo nos fazem refletir que o Território no Programa de Desenvolvimento Territorial Rural no Território da Cidadania Paraná Centro, foi apenas projetado como espaço normativo e operacional para aplicação de uma política pública, e não de um território real, repleto de conflitualidades e que, conforme aponta Raffestin (1986), é um espaço modificado pelo trabalho que revela relações de poder e que é resultante da processualidade social. O Paraná Centro serviu apenas como um “palco” para executar um planejamento de Estado que tem como intencionalidade expandir o capital em espaços/regiões deficitárias, para onde o mesmo ainda não conseguiu uma perfeita penetração, apoiando-se e se apropriando dos processos contemporâneos utilizados na sua expansão, identificados pela homogeneização, hegemonia, integração e polarização.

Para podermos entender e refletir o DTR materializado no Território da Cidadania Paraná Centro, que é utilizado pelo Estado para consolidar e reforçar as forças de mercado, no

---

<sup>175</sup> Entrevista realizada em 24/05/2011.

próximo item procuraremos desenvolver uma análise dentro das teorias que hoje fazem parte do panorama teórico rural contemporâneo. Iniciamos a reflexão do DTR dentro das perspectivas das políticas pós-modernas e, em seguida, veremos seu desdobramento dentro da conjuntura da nova ruralidade, bem como sua aproximação com as políticas neoliberais.

#### 4.2 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL DENTRO DO PANORAMA TEÓRICO RURAL CONTEMPORÂNEO

Este subcapítulo tem o intuito de refletir o caráter teórico da Política de Desenvolvimento Territorial Rural, e também, como aponta Romano (2009) ao se referir às premissas da análise política da política pública, tem o propósito de compreender as relações escalares do papel e dos interesses dos agentes privados e do Estado dentro da perspectiva desta política.

Para Rubio (2006), neste início do século XXI na América Latina, pode-se constatar que dentro do debate rural no âmbito teórico, as visões críticas do capitalismo que têm surgido na academia têm pouca influência no âmbito social, de tal maneira que não existe uma interlocução que permita gerar um debate e uma confrontação entre as distintas visões do mundo rural. De acordo com a autora é um tempo em que as teorias “pós-modernas” dominam não somente o âmbito acadêmico, senão também em muitas ocasiões, as visões das organizações, tanto as governamentais como as sociais, contrárias ao neoliberalismo. Essas teorias provêm e são difundidas em muitas ocasiões no âmbito oficial e também por organismos multilaterais internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Rubio (2005) coloca que depois de um vazio teórico na segunda metade dos anos oitenta e na primeira parte dos anos noventa, anos nos quais se seguiram utilizando posições teóricas que não correspondiam à realidade, começou a surgir um conjunto de teorias intermediárias, todas elas localizadas em um plano acrítico do capitalismo, denominadas de “correntes pós-modernas”, por alguns autores. Estas correntes foram se convertendo em posições dominantes do rural contemporâneo. Todas essas teorias têm em comum o fato de haver nascido distantes dos movimentos sociais (RUBIO, 2005). Outro ponto característico dessas teorias é que as mesmas surgiram em países desenvolvidos – principalmente na Europa – para dar respostas a situações particulares dos lugares de onde se originaram e, posteriormente, foram se difundindo para os países em desenvolvimento.

Essas características corroboram com as perspectivas de Boron (2005), que afirma que essas teorias para o rural são derivadas do neoliberalismo e do pós-modernismo e que têm

como principal destaque as indiferenças radicais sobre as questões relacionadas com a estrutura da sociedade e seus aspectos históricos. Assim, o social é passado a ser considerado com uma soma de contingências, enquanto que o pensamento crítico é gradualmente substituído pela teoria de resignação política e dos organismos financiadores, que têm passado a definir o quê e o como fazer para resolver os problemas que abrangem os países da América Latina. Assim é feito, por exemplo, como o caso da questão da pobreza, para a qual são utilizados modelos teóricos do Banco Mundial.

No Brasil, a nosso ver, a corrente da pós-modernidade na área rural se materializou nos anos 1990, a partir de estudos, já referidos no capítulo 2, de pesquisadores como Ricardo Abramovay, José Eli da Veiga, Sergio Schneider e José Graziano da Silva, autores que tiveram grande influência e relevância na implantação de políticas públicas rurais. Esta corrente para a Geografia Agrária brasileira foi chamada por alguns autores, como Bernardo Mançano Fernandes, de “paradigma do capitalismo agrário” o que, de acordo com Fernandes, Welch e Gonçalves (2012), implica na defesa de que a solução para a desigualdade dos agricultores está no mercado e não nas relações geradas pela subalternidade imposta pelo capital, a qual elimina grande parte dos mesmos.

Dentro dos estudos rurais no Brasil, pouco se usa o termo “pós-moderno”. Na América Latina, em alguns países, em especial no México, o termo é usado por alguns estudiosos, como é o caso da socióloga Blanca Rubio, que imputa o DTR, juntamente com a “nova ruralidade”, como uma política pós-moderna.

Antes de fazermos uma aproximação da teoria pós-moderna com a materialização do DTR no Território da Cidadania Paraná Centro, faremos descrição dos aspectos principais da teoria.

#### 4.2.1 As teorias pós-modernas e as marcas da “política do consenso”

Começamos levantando que há muitos questionamentos sobre o uso do termo pós-moderno. Para Araghi e Michael (2006), o conceito de pós-modernidade é vago, impreciso e se assemelha aos conceitos de “pós-tradicional”, “pós-feudal” e outros, além de vir sendo caracterizado inadequadamente. Para eles é uma tendência, sobretudo para os críticos do conceito, que alegam que os defensores deste amontoam uma variedade de posições sobre a pós-modernidade sem especificar suas semelhanças e diferenças.

Para Araghi e Michael (2006), em geral, podem-se distinguir três orientações a respeito da análise da pós-modernidade. A primeira delas diz respeito à concepção de que a



pós-modernidade é um novo tipo de ordem social que postula que tenha ocorrido uma ruptura fundamental com a modernidade<sup>176</sup>; a segunda orientação é a que percebe a pós-modernidade como uma etapa de transição entre a modernidade e um tipo emergente de sociedade até agora indefinido; e a terceira questiona a “pós-modernidade” como uma realidade social transformada apenas em um mito.

Para Mészáros (2012), o pós-moderno é parte do moderno e suas linhas de demarcação estão completamente apagadas. Nesta mesma lógica, David Harvey, em seu livro “A Condição Pós-Moderna”, discute a polêmica do termo levantada por vários autores e sintetiza a discussão em três grandes questionamentos: a) seria o pós-modernismo apenas uma visão do modernismo? b) O termo se refere à ruptura total com o modernismo? c) Ou seria a exaustão do modernismo? Harvey conclui que:

Quanto ao sentido do termo pós-modernismo, talvez só haja concordância em afirmar que o “pós-modernismo” representa alguma espécie de reação ao “modernismo” ou de afastamento dele. Como o sentido de modernismo também é muito confuso, a reação ou afastamento conhecido como pós-modernismo o é duplamente. (HARVEY, 2012, p. 19).

Ainda dentro desta perspectiva, Eduard W. Soja, em seu livro “Geografias Pós-Modernas” (1993), discorre que os termos “pós-moderno”, “pós-modernização” e “pós-modernismo”, embora sejam termos controvertidos e confusos, repletos de conotações díspares e, amiúde, depreciativas, parecem agora ser meios apropriados de descrever essa reestruturação cultural, política e teórica contemporânea. Neste momento há ênfase em mostrar nas teorias a ascensão de um historicismo desespacializante, que coincide com a era do oligopólio imperialista e empresarial que desde o início ocluiu, desvalorizou e despolitizou o espaço como objeto do discurso social crítico, excluindo a possibilidade de uma práxis espacial emancipatória (SOJA, 1993).

Queremos enfatizar que não é intenção deste estudo entrar em detalhes nessa discussão, mas apenas levantar que o termo “pós-moderno” não é consenso entre os estudiosos e imputa uma série de questionamentos e polêmicas.

Entretanto, de uma maneira geral, alguns autores que discutem o tema (sem unanimidade) configuram as teorias pós-modernas como teorias que se identificam com uma orientação ideológico-intelectual compatível com os interesses materiais dominantes da ordem capitalista estabelecida. Harvey (2012) aponta que os filósofos pós-modernos nos

---

<sup>176</sup> Ver: Modernidade e modernismo in: HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola. 22 ed. 2012.

dizem que não apenas aceitemos, mas até nos entreguemos às fragmentações e à cacofonia de vozes por meio das quais os dilemas do mundo moderno são compreendidos. Para o autor, o pós-modernismo quer que aceitemos as reificações e partições, celebrando atividades de mascaramento e de simulação. Implica aceitarmos todos os fetichismos de localidade, de lugar ou de grupo social, enquanto nega o tipo de metateoria capaz de apreender os processos político-econômicos (fluxos de dinheiro, Divisão Internacional do Trabalho, mercados financeiros, etc.), que estão se tornando cada vez mais universalizantes em sua profundidade, intensidade, alcance e poder sobre a vida cotidiana. E, pior do que isso, enquanto abre uma perspectiva radical mediante o reconhecimento da autenticidade de outras vozes, o pensamento pós-moderno veda imediatamente o acesso dessas outras vozes às fontes mais universais de poder. Por conseguinte, ele priva-as de poder (de mulheres, de minorias étnicas e raciais, de povos colonizados, de desempregados, de jovens) em um mundo de relações de poder assimétricas.

Mészáros (2012) complementa que a proposta de inclusão de vozes e o diálogo proposto pelos pós-modernistas em uma realidade estruturalmente viciada tem a possibilidade de um resultado que não desafia objetivamente os mais importantes parâmetros estruturais da ordem social estabelecida. Isto porque os mesmos parâmetros que atribuem (e assim o fazem) aos participantes o seu papel – como membros de uma classe – no modo prevalecente de ação comunicativa, fortalecem e reforçam dessa maneira o poder desse círculo vicioso material, que é ideologicamente pré-condicionado, em vez de abri-lo na forma de um genuíno diálogo.

Mészáros (2012), seguindo esse raciocínio, enfatiza que o tal diálogo necessariamente viciado – e que parece ser um consenso – é, na verdade, o resultado imposto de maneira mais ou menos unilateral das relações de poder dominantes, que assume muitas vezes um processo comunicativo de produção de concordâncias. O resultado é imposto, sob seu aspecto comunicativo, de modo mais ou menos consensual, dependendo da capacidade de incorporação, ou senão, das concessões feitas pelas classes dominantes em nossa época, com a vantagem produtiva relativa que o capital pode extrair dos acordos concluídos com seus adversários de classe. O autor afirma que essas teorias preenchem as exigências ideológicas da não intensificação do conflito, pois evitam fazer suas preposições teóricas fundamentais a partir da situação histórica dada. As referências aos processos sociais existentes parecem mais observações ilustrativas e marginais do que parte essencial da própria teoria. Não há conexão inerente entre o discurso teórico geral e o mundo da atividade concreta da ordem social historicamente dada.

Harvey (2012) aponta que uma das condições principais da teoria pós-moderna é o fato de ninguém poder ou dever discuti-la como condição histórico-geográfica. Com efeito, nunca é fácil elaborar uma avaliação crítica de uma situação predominantemente presente. Os termos do debate da descrição e da representação são, com frequência, tão circunscritos, que parece não haver como escapar de interpretações que não sejam autorreferências. Mészáros (2012) complementa que as teorias pós-modernas fornecem apenas uma explicação plausível, a partir da qual se possa projetar a estabilidade da ordem estabelecida. É por isso que a ideologia dominante tende a produzir um quadro categorial que atenua os conflitos existentes e eterniza os parâmetros estruturais do mundo social estabelecido. Compreende-se, pois, que essa característica será mais pronunciada quanto maior for a importância dos interesses que motivaram o confronto antagônico dos principais agentes sociais.

A categoria pós-modernidade é um exemplo dessa tendência ideológica da atenuação a-histórica do conflito. A busca da atenuação dos conflitos constitui um de seus mais importantes princípios estruturadores. E, como reflexo, essas teorias trazem as marcas da “política do consenso”.

#### 4.2.2 Políticas Rurais consideradas “Pós-Modernas”

Entre as teorias rurais consideradas pós-modernas surgidas na América Latina são destacadas por Rubio (2005) a “teoria da Nova Ruralidade”, chamada no Brasil de “Novo Rural”; as teorias do “Ator Social”; e a teoria do “Desenvolvimento Rural Territorial Sustentável”. Segundo Rubio (2005), algumas dessas teorias surgiram abertamente em oposição ao marxismo, como é o caso da teoria do Ator Social, enquanto que outras se originaram de outras ciências, como a teoria da Nova Ruralidade e do Desenvolvimento Rural Sustentável.

Para efeito dessa tese, ficamos restritos a analisar somente a teoria da Nova Ruralidade e do DTR, visto que o DTR, como se verá a seguir, tem origens e premissas derivadas da teoria da Nova Ruralidade.

Antes de iniciarmos uma análise mais comparativa entre o DTR, a Nova Ruralidade e as teorias pós-modernas, trazemos algumas características pontuais que marcam a teoria pós-moderna, as quais serão evidenciadas com mais detalhes dentro da discussão da Nova Ruralidade e do DTR.

De acordo com Soja (1993), Harvey (2003; 2008; 2012), Rubio (2005), Araghy e Michael (2006) e Mészáros (2012), os principais pontos caracterizantes da teoria pós-moderna

são os seguintes: a) abandonam a análise do contexto histórico e, por conseguinte, do contexto político; b) justificam o *status quo*; c) são aparentemente apolíticas; d) são reprodutoras do consenso; e) são reprodutoras do discurso globalista, omitindo as relações mundiais históricas; e) valorizam espaço em relação ao tempo; f) valorizam unilateralmente a diferença, a particularidade, a fragmentação, a descontinuidade e o localismo abstrato, sem relacioná-los a outras escalas; g) representam posições de instituições oficiais que impregnam as teorias e academias.

Com base nas características apresentadas acima, observamos que elas estão presentes em muitas políticas públicas, e ações governamentais gestadas principalmente após o ano 1990.

No próximo subitem, analisaremos de forma comparativa as interseções da política do DTR com a teoria da Nova Ruralidade.

#### 4.2.3 Nova Ruralidade: matriz da teoria do Desenvolvimento Rural Sustentável

Começaremos o estudo discutindo a teoria da Nova Ruralidade, visto que para alguns autores, como é o caso de Rubio (2005; 2006), Ramires (2006) e Montenegro Gómez (2006), o DTR é uma política que teve seu desdobramento com origem nesta teoria e suas premissas e raízes estão intimamente articuladas e dependentes dessa abordagem. É importante salientar que há divergências entre alguns autores quanto ao enquadramento destas políticas como pós-modernas, como também o questionamento sobre se são teorias ou paradigmas. Para Arias (2006), a “Nova Ruralidade” é muito mais um paradigma do que uma teoria, o mesmo valendo para o DTR. De acordo com o autor, o que se tem escrito sobre os temas é sugestivo, porém ainda bastante vago, já que não aporta suficientes elementos para ser considerado como um marco teórico.

A Nova Ruralidade, conhecida no Brasil como “Novo Rural”, é entendida por Ramirez (2012) como uma teoria formada por um conjunto de elementos que explicam a realidade dos espaços rurais latino-americanos após a fase da globalização da economia, ocorrida especificamente na década de 1980. É traduzida como as transformações rurais derivadas das políticas neoliberais que resultaram em grande profundidade no desmonte das unidades de produção agrícola familiares. Tem como principais pontos fundantes: diminuição das fronteiras agrícolas, modernização do campo, diminuição das fronteiras entre os espaços urbanos e rurais e presença de agricultores pluriativos exercendo atividades não agrícolas – pontos estes que discutiremos mais adiante, detalhadamente.

Para Ramirez (2012), essas transformações expressam, desde logo, o desdobramento das metanarrativas e do contexto da perda do vigor do pensamento crítico latino-americano. É neste contexto que a Nova Ruralidade se constitui numa espécie de aparato importado da Europa para tratar de enquadrar transformações de diferentes ordens e escalas, deixando de ser consistentemente explicadas justo porque renunciam a um enquadramento teórico mais amplo. Neste caso, há o reconhecimento da globalização neoliberal como a fase capitalista da qual correspondem as novas transformações e a organização do espaço urbano e rural, assim como a subordinação desarticulada da agricultura à indústria. Também é característico desta fase o conjunto de trocas e relações sociais do espaço rural, entre as quais se destacam as desagregações, expressadas na crescente importância da migração e das pluriatividades das unidades de produção rural.

Rubio (2005) explicita que a teoria da Nova Ruralidade se pergunta se é possível diferenciar o espaço rural do urbano e se sua raiz geográfica impôs uma visão espacial dos problemas. Para a autora, a resposta é que não existe uma clara distinção entre o rural e o urbano enquanto que, em contrapartida, existe uma profunda dissolução dos espaços, o que elimina todas as diferenças fundamentais; por isso, recomenda-se analisar o campo como uma continuidade. Ela descreve que existe um processo de “desagrariação”<sup>177</sup> devido ao aumento dos ingressos não agrícolas da população, à queda da participação da agricultura e do emprego e, como produto disso, do envelhecimento da produção rural produtiva. Também levanta que ocorre o surgimento da pluriatividade, na qual a população do campo se insere em atividades agrícolas industriais e de serviços fora da propriedade para sobreviver antes mesmo do declive do ingresso agrícola.

Segundo essa teoria, de acordo com autora, os espaços rurais não satisfazem unicamente uma função produtiva de mercadoria e força de trabalho, porque se tornam fontes de serviços, tais como espaços de “ar limpo”, água, turismo e bens vinculados à saúde. Rubio (2005) também aponta que essa teoria sugere que existe um processo segundo o qual o rural se converte em utopia de vida frente à violência e a contaminação da vida urbana. Tal processo, chamado de “neorruralismo”, se sustenta em vantagens do campo que antes não eram levadas em conta, como uma relação direta de homens com a natureza, os ciclos produtivos e os tempos de trabalhos mais amplos e menos rígidos, o ar puro, a tranquilidade, as relações sociais mais profundas e a autodeterminação. A autora deixa claro que a teoria da Nova Ruralidade identifica corretamente algumas das mudanças centrais que ocorrem nas

---

<sup>177</sup> Desagrariação: termo utilizado na América latina como sinônimo de desmonte das unidades familiares agrícolas.

economias atuais, fundamentalmente as desenvolvidas, mas mostra uma grande debilidade no terreno explicativo: em primeiro lugar porque não explicam as causas estruturais dos processos que descrevem; e depois porque, devido a este mesmo motivo, não podem localizar historicamente as transformações analisadas.

Essas afirmações podem ser facilmente visualizadas nos textos “O novo rural brasileiro”, publicado em 1997 e “Velhos e novos mitos do rural brasileiro”, publicado em 1991, ambos de José Graziano da Silva. Também podemos encontrar nos livros de Sergio Schneider: “A pluriatividade na agricultura familiar” e “Agricultura familiar e industrialização: Pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul”, estes últimos publicados em 1999. Ainda, existe uma cartilha, elaborada por José Eli da Veiga, intitulada “O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento, que é do MDA/NEAD, de agosto de 2001. Por fim, nos textos de Ricardo Abramovay “O capital social nos territórios – repensando o desenvolvimento rural” (1998); “Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo” (1999) e “Agricultura, diferenciação social e desempenho econômico. Todos os trabalhos acima listados são sintomáticos da corrente teórica da Nova Ruralidade.

Estes textos serviram de base teórica para a implementação de políticas públicas, entre elas o PRONAF e o DTR, e também para inúmeros trabalhos acadêmicos publicados nas décadas de 1990 e início da década de 2000. Nestes textos, os autores fazem algumas afirmações que caracterizam essas transformações. Nesta tese vamos nos deter mais detalhadamente aos textos de José Graziano da Silva por julgarmos que neles se encontram elementos explicativos que sintetizam e justificam nossa afirmação em relação ao pensamento pós-moderno.

Graziano da Silva (1997), no texto “O Novo Rural Brasileiro”, chama a atenção para o que há de novo no chamado meio rural brasileiro. Para o autor, está cada vez mais difícil delimitar o que é rural e o que é urbano, já que as cidades não podem mais ser identificadas apenas com a atividade industrial, nem o campo apenas com a agricultura e a pecuária. Em resumo, Graziano da Silva (1997) diz que já não se pode caracterizar o meio rural brasileiro somente como agrário. E que também o comportamento do emprego rural, principalmente dos movimentos da população residente nas zonas rurais, não pode mais ser explicado apenas a partir do calendário agrícola e da expansão/retração das áreas e/ou produção agropecuárias.

O autor também relata que há um conjunto de atividades não agrícolas – tais como a prestação de serviços (pessoais, de lazer ou auxiliares das atividades econômicas), o comércio e a indústria – que respondem cada vez mais pela nova dinâmica populacional do meio rural

brasileiro. O que é fundamental entender, segundo este autor, é que além do arroz, feijão e carne, o mundo rural está criando outro tipo de riqueza, baseada em bens e serviços não materiais e não suscetíveis de desenraizamento; “o espaço rural não mais pode ser pensado apenas como um lugar produtor de mercadorias agrárias e ofertador de mão-de-obra”. Para, além disso, pode oferecer ar, água, turismo, lazer e bens de saúde, possibilitando uma gestão multipropósito do espaço rural e dando a possibilidade de, no espaço local-regional, combinar postos de trabalho com pequenas e médias empresas (GRAZIANO SILVA, 1997).

No outro texto “Velhos e novos mitos do rural brasileiro”, Graziano da Silva (2001) afirma que ocorre a emergência de um novo rural, composto tanto pelo “*agribusiness*” como por novos sujeitos sociais: alguns *neo-rurais*, que exploram os nichos de mercados das novas atividades agrícolas (criação de *escargot*, plantas e animais exóticos, etc.); moradores de condomínios rurais de alto padrão e de loteamentos clandestinos, muitos empregados domésticos e aposentados, que não conseguem sobreviver na cidade com o salário mínimo que recebem; milhões de agricultores familiares e pluriativos, empregados agrícolas e não agrícolas; e ainda milhões de *sem/sem*, excluídos e desorganizados, que além de não terem terra, também não tem emprego, não tem casa, não tem saúde, não tem educação e nem mesmo pertencem a uma organização, como o MST, para poderem expressar suas reivindicações (GRAZIANO DA SILVA, 2001).

Alentejano (2000) comenta que o entendimento do mundo rural brasileiro passou por transformações radicais, apontadas por Graziano da Silva (1997 e 2001), conferindo uma nova fisionomia um tanto quanto exagerada. Porém, para ele, é incorreto dizer que não se verificaram transformações importantes e significativas no campo brasileiro. Algumas dessas transformações podemos visualizar no Território da Cidadania Paraná Centro, como é o caso da pluriatividade nas unidades de agricultores familiares, visível em 26,6% dos estabelecimentos (IBGE, 2006). Também se observa a forte presença do agronegócio, contrastando com as unidades agrícolas familiares/camponesas e a existência dos “*sem/sem*”, expressos na pobreza rural que é característica de 52,5% das famílias rurais do Território.

Podemos inferir também que os dados apresentados nos textos acima são em parte verdadeiros, mas em nenhum momento explicam as causas estruturais dos processos que são descritos, o que impede de localizar historicamente as transformações analisadas. A análise é restrita ao espaço sem que se considerem as relações sociais de produção social, que por sua vez expressam relações de poder. Dessa perspectiva, coloca-se a ênfase na existência ou não de uma diferenciação rural-urbana e no plano espacial, deixando de lado os principais problemas que ocorrem no campo, como é o caso da exclusão dos produtores, da

marginalização produtiva da agricultura, do fortalecimento da migração da população rural (RUBIO, 2005) – que no Paraná Centro foi em torno de 30% (IBGE, 2010), aliada à concentração de terras, que indica que 1,5% dos proprietários detêm quase 50% da área, conforme o censo agropecuário do IBGE de 2006.

Os autores que defendem a Nova Ruralidade adotam, segundo Rubio (2005), uma posição dualista ao sinalizar que a dicotomia cidade-campo tenha desaparecido. Sobre esse aspecto, assinala-se que os vínculos cidade-campo e indústria-agricultura não são uma dicotomia, e sim, uma contradição, já que na medida em que a indústria subordina o campo, se aprofunda a desigualdade que caracteriza esses setores. O domínio da cidade sobre o campo e da indústria sobre a agricultura não tem desaparecido, como demonstra o impacto agroindustrial sobre os preços internacionais e sobre os produtores rurais; e mais, também não desapareceu a exclusão de agricultores das unidades familiares, o que só pode se explicar pela forma que adquiriu o domínio da globalização.

Quanto às abordagens em si, elas se encontram carregadas de uma visão ideológica que neutraliza as relações de dominação. Assim, o processo de desmonte das unidades de produção familiar/camponesa, que implica na diminuição dos lucros de origem rural, oculta um processo de desvalorização dos alimentos básicos e de extração de valor dos camponeses/agricultores familiares, o qual tem sido impulsionado pelas grandes transnacionais de alimentos, com apoio de governos dos países desenvolvidos. Igualmente, a pluriatividade vela um processo de resistência que impulsiona os produtores para se inserirem em um processo econômico, diversificando as atividades econômicas com o fim de enfrentar o baixo valor de seus produtos. Rubio (2005) enfatiza que a teoria pós-moderna da Nova Ruralidade, baseada no desmonte das unidades de produção familiar, como a pluriatividade, leva a crer que estes são atos naturais e irreversíveis, que os produtores não podem mudar. Trata-se, portanto, de uma teoria que reforça o *status quo*, equivalente também a outras políticas rurais com raízes no pós-modernismo, como é o caso do Desenvolvimento Territorial Rural.

Procuraremos agora trazer os principais pontos da teoria da Nova Ruralidade que irão fundamentar ou compor as diretrizes da política do DTR. Como ponto de partida, levantamos os nove elementos elencados por Alejandro Schejtman e Julio Berdegú em um trabalho publicado pela RIMISP do Chile, intitulado “Dessarollo Territorial Rural: Borrador de Trabajo”. Este texto, que de acordo com Ramirez (2012) é fundamental e apresenta de maneira mais clara a articulação entre as duas perspectivas, serviu como referência para vários autores brasileiros, tais como Sergio Schneider, Ricardo Abramovay e outros que



tiveram influência na construção da política do DTR. Conforme o IICA/INCA (2011) estes autores também foram utilizados como referência por diversos autores latino-americanos que estudam e formulam a política de desenvolvimento territorial e atuam nos órgãos ancoradores da proposta, como o IICA e a FAO na América Latina.

De acordo com Schejtman y Berdegú (2003), os nove elementos que fundamentam a Nova Ruralidade são as seguintes: 1) acelerada inserção das economias rurais em um processo de globalização; 2) diluição das fronteiras agrícolas e das distinções entre os mercados locais regionais, nacionais e globais de alimentos; 3) capacidade de competir globalmente, que passa a ser condição indispensável para a viabilidade das economias rurais; 4) diluição das fronteiras entre os espaços rurais e urbanos; 5) globalização e processos de privatização, que mostram as imperfeições do mercado; 6) perda da efetividade das instituições; 7) fortalecimento da democracia com os governos locais, a partir de atores protagonistas (democracia participativa); 8) uma globalização que também é de viés cultural; e, 9) exigência da sustentabilidade ambiental.

Comparando os elementos da Nova Ruralidade com a definição e objetivos do DTR materializado no Brasil pelo SDT/MDA (descritos no segundo capítulo desta tese), podemos identificar as seguintes aproximações: a) integração produtiva dos agricultores familiares e o aproveitamento competitivo dos recursos ambientais e socioculturais dos territórios; b) a integração cidade e campo; c) a gestão social participativa e; d) o desenvolvimento sustentável. Praticamente todos os componentes da Nova Ruralidade estão diretamente ou indiretamente presente nas diretrizes da proposta.

Para entender a relação da Nova Ruralidade com a política do DTR e o desempenho dessa proposta em sua materialização no Território da Cidadania Paraná Centro, recorreremos novamente a Ramirez (2006), que aponta algumas questões que ajudam a analisar a política. A primeira questão é que a Nova Ruralidade tem como eixo central o predomínio de ações voltadas para o agronegócio exportador, fazendo parte de um processo de crescente interação com os mercados mundiais, com apoio irrestrito dos governos nacionais.

O importante é saber, primeiramente, que a inserção das economias rurais em uma globalização é parcial e desigual e exclui importantes grupos sociais, como produtores, ao mesmo tempo em que os incorpora através do consumo de alimentos. A segunda questão é que a diluição das fronteiras proposta na teoria é feita para o agronegócio transnacional, e não para a grande maioria dos produtores diretos. A terceira questão é que a viabilidade das economias rurais depende de sua capacidade de competir globalmente; sob este ponto se expressa um desconhecimento das capacidades de concatenação que persistem no mercado

interno, especialmente em regiões com baixo predomínio de mercados voltados a produtos não direcionados para a exportação.

Para Thomaz Júnior (2006) a inserção do capital em economias rurais rechaça a reprodução de formas de produção praticadas pelos camponeses/agricultores familiares, mesmo que haja determinados interesses econômicos no seu formato estruturados no trabalho familiar. Todavia, tem subordinado seu processo autônomo de geração de rendas e de excedentes. Segundo o autor, a aceitação paradoxal por parte do capital do *ser* camponês está dimensionada pelos regramentos do padrão hegemônico de desenvolvimento rural, que determina a adoção de formas de produção, insumos, de tecnologias, de rotinas e de relação de produção que não respondem historicamente aos anseios da autonomia e da preponderância da organização familiar e camponesa do trabalho.

No Paraná Centro, apenas parte de um grupo de unidades produtivas foi parcialmente beneficiado pela política do DTR, que é o caso das unidades familiares modernizadas/convencionais, que de certa forma já estavam inseridas no mercado. Observa-se no Território que a grande maioria das unidades familiares/camponesas ficou totalmente excluída da proposta, em especial aquelas que têm sua produção voltada principalmente para o mercado interno, tais como os produtores de feijão e do leite.

Um ponto importante entre a relação da Nova Ruralidade com o DTR é que o “núcleo duro” da proposta da Nova Ruralidade é o desmanche das fronteiras entre o urbano e o rural, tendo como resultado a perda da importância econômica do rural e especificamente do agrícola no espaço rural (RAMIREZ, 2006). Isso, para o autor, é resultado do avanço da divisão social do trabalho e do debilitamento da economia das unidades familiares de produção agrícolas, produto da abertura comercial e da desregulamentação do trabalho impostas pela proposta neoliberal a partir da década de 1980. A incapacidade da produção das unidades familiares para garantir a plena reprodução do núcleo familiar em um contexto adverso, obriga o deslocamento da força de trabalho para atividades não agrícolas (pluriatividade) – que no Território é de 26,6% entre as unidades familiares, como dito anteriormente.

Arias (2006) alerta que há falta de clareza no discurso da Nova Ruralidade, onde as atividades não agrícolas são vistas como uma etapa do desenvolvimento das economias rurais, e não como resultado de uma crise. Acrescenta ainda que muitas das atividades que hoje se englobam dentro dessa categoria de “nova” já existiam no meio rural, mas eram exclusivas da esfera doméstica, isto é, da produção destinada ao consumo (tecidos, artesanatos, conservas, etc.), sobre a qual tem sido cobrada maior importância e relevância econômica.

Também adverte que a Nova Ruralidade dá ênfase a novas práticas e alternativas de produção que provêm de uma nova base para o crescimento econômico nas unidades domésticas, valorizando produtos locais produzidos por camponeses/agricultores familiares com qualidade diferenciada. Não obstante, parece temerário afirmar que estes agricultores são altamente flexíveis para apropriar-se dos fluxos de capital gerados por esses mercados emergentes. No caso da qualidade, para o autor, seria relevante indagar-se se esses produtos podem assegurar preços especiais no médio e longo prazo e até que ponto as barreiras burocráticas e regulatórias de entrada a estes mercados podem manter a continuidade deste fluxo.

Nota-se também que há uma falta relativa de recursos agropecuários para fomento produtivo e, em contrapartida, se prioriza o subsídio ao consumo da família através das aposentadorias rurais e, principalmente, via Bolsa Família, cuja distribuição atinge 24,3% do Território, configurando mais um resultado clientelista do que uma ação concreta no combate à pobreza.

Segundo Sabourin (2007), estes programas assistencialistas e segmentados têm por efeito transformar agricultores – nos casos especialmente de camponeses tradicionais mais ou menos autônomos – em cidadãos de segunda classe, dependentes da ajuda alimentar e social. Isto ocorre cada vez mais sob a influência das agências multilaterais, principalmente do Banco Mundial. Para ele, essas políticas públicas assistencialistas são concebidas de maneira segmentada, levando a uma disjunção entre políticas sociais e políticas produtivas, contrárias ao princípio tripartite de desenvolvimento (equilíbrio entre social, econômico e ambiental). Esses enfoques (previdência, aposentadoria rural, Bolsa Família) reduzem o campo econômico ao acesso das populações rurais pobres ao mercado capitalista, mantendo a dependência destes aos supermercados e às firmas agroalimentares, já não como produtores, mas como consumidores.

Outro ponto que tem de ser analisado é o protagonismo dos governos locais contido na Nova Ruralidade. Materializado em gestão social no DTR, não implica necessariamente no aprofundamento da democracia, já que não representa o interesse dos cidadãos e sua participação efetiva. Além disso, o dito protagonismo local, se não é acompanhado de recursos financeiros (caso do Território da Cidadania Paraná Centro) e atribuições, pode converter-se em um mecanismo para que o Estado fortaleça ainda mais o seu controle social, colaborando com a manutenção do *status quo*, fortalecendo os mecanismos de mandonismo e clientelismo territorial e transformando o processo em uma participação consensuada ou constrangida – como já discutido no capítulo 3 desta tese.

No mesmo sentido, o apoio contido no DTR para os novos e diversificados atores sociais no campo, tais como indígenas, quilombolas e faxinalenses, de um lado, tem facilitado sua visibilidade, mas de outro, não tem se configurado em apoio concreto a esses grupos. Pelo contrário, tem servido para intensificar a individualidade e a especificidade desses a partir do fomento de ações desconectadas de um projeto conjunto de luta. O que se vê na materialização do DTR é apenas um discurso que ajuda mais a desmobilizá-los e, de certa forma, a cooptar suas lideranças, do que uma efetiva contribuição com as lutas. Essas categorias, quando são chamadas a participar de eventos no Território, são colocadas junto com os agricultores familiares modernizados, o que anula sua participação e suas reivindicações. No Paraná Centro, essas categorias, com exceção dos quilombolas (que, no entanto, também estão sem atuação, pois suas reivindicações estão fora do contexto do fórum), não fazem parte do conselho territorial e, como consequência, nenhuma ação/investimento foi direcionando a esse público, que, em teoria, é prioritário.

Para encerrar esta análise comparativa entre a Nova Ruralidade e o DTR, gostaríamos de ressaltar que a sustentabilidade ambiental proposta nestas duas correntes não necessariamente resulta em ações concretas nem muito menos é oriunda de movimentos ambientalistas e ecológicos. Origina-se, de fato, de agroempresas que dominam o mercado de alimentos, quando estas são frequentemente questionadas pelos danos que causam ao ambiente, assim como também do Estado. De forma retórica, o Estado se utiliza deste discurso para justificar os danos causados ao meio ambiente, em função de políticas públicas para a agricultura, as quais se corporificam principalmente através do agronegócio.

Isso fica bastante claro quando analisamos empiricamente a materialização do DTR no Território da Cidadania Paraná Centro: embora este tópico exista como eixo prioritário no PTDRS de 2006 e de 2011 do Território, nenhuma ação ou investimento foi feito para a área ambiental. Observa-se ainda que vários conflitos ambientais ocorrem no Território, entre eles o conflito dos faxinalenses com o agronegócio e as discussões sobre as implantações das PCHS – Pequenas Centrais Hidroelétricas – que, conforme Lopes e Dias (2011), causam sérios danos socioambientais, tais como podem-se destacar: ocupação do solo pela formação do lago; destruição do leito natural do rio por sedimentos; erosão que altera o leito original do rio; alteração da velocidade da água; alteração da qualidade da água devido às atividades anaeróbias, modificando a vida aquática (peixe, plantas e seus habitats); deslocamento de pessoas, causando deslocamento de laços familiares; alteração na economia local através da concentração de mão de obra no período de construção e posterior dispensa dos trabalhadores são alguns dos danos causados. Em suma, o estabelecimento do desenvolvimento territorial

amparado na nova ruralidade não é outra coisa senão um conjunto de transformações derivadas das reformas neoliberais impostas a partir da década de oitenta (RAMIREZ, 2006). É sobre esta base, sem mediar uma valorização histórica e política dos processos de desmonte das unidades familiares de produção agrícola familiar, que o DTR se define claramente como um processo de transformação produtiva e institucional em um espaço rural determinado, cujo fim era o de reduzir a pobreza rural.

Depois desta análise comparativa com a teoria da Nova Ruralidade, vamos especificamente investigar o DTR dentro das características das teorias pós-modernas.

#### 4.2.4 O DTR dentro das características de uma teoria pós-moderna

Como foi discutido no item anterior, o DTR tem uma aproximação direta com a teoria da Nova Ruralidade, que é considerada pós-moderna. Agora, analisaremos os pressupostos da materialização do DTR no Território da Cidadania Paraná Centro, dentro do que se entende a partir desta perspectiva teórica.

O primeiro ponto que precisamos discutir é a forma com que esta política foi inserida no Brasil e na América Latina. Para Rubio (2005), uma das características das teorias pós-modernas, diferentemente dos anos 1970, quando a teoria tinha um estreito vínculo com os movimentos e organizações sociais e impactava no discurso oficial, é o fato de que hoje são as instituições públicas e os organismos internacionais que impactam a academia. São os organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, os promotores fundamentais das novas teorias que convergem em múltiplos pontos e impactam o âmbito intelectual, passando de uma teoria transformadora, crítica e carregada de futuro, para uma teoria domesticada e pragmática a serviço dos governos.

Confirmando essa proposição ao tratar do DTR no Brasil, Schneider (2008) afirma que esta teoria nasceu das contribuições de estudiosos e mediadores, e não da demanda dos atores e das organizações sociais e políticas do meio rural. Portanto, com base nessa afirmação, inferimos que a entrada das discussões sobre o desenvolvimento rural no Brasil, nos últimos 15 anos, foi fortemente influenciada pelo Estado e por suas relações com os mediadores, principalmente com a FAO e o IICA, e também por estudiosos contaminados pelas posições teóricas do Banco Mundial e do FMI.

Outra característica das teorias pós-modernas e, conseqüentemente, das políticas inspiradas nelas, é o que Harvey (2012) denomina como “capacidade de influenciar a produção do espaço”, sendo este um importante meio de aumento do poder social. Segundo o autor, em termos materiais, isso significa que quem pode afetar a distribuição espacial de

investimento em infraestruturas físicas e sociais ou a distribuição territorial de forças administrativas políticas e econômicas pode, muitas vezes, obter recompensas materiais ou políticas. Isto, no nosso entender, está visível nos esforços das administrações (municipais, estaduais e federais) em priorizar investimentos em obras ou projetos com grande visibilidade (pontes, viadutos, grandes hospitais, etc.), ou ainda em programas distributivos (Bolsa Família, Leite das Crianças) em lugar de priorizar ações concretas em educação ou saúde preventiva, por exemplo, que são ações com menos visibilidade e, conseqüentemente, com pouco efeito propagandístico e eleitoral.

Essa característica pode ser facilmente observada na materialização do DTR no Território da Cidadania Paraná Centro. Na proposta, os eixos de investimento se resumem a atividades de melhoria de infraestrutura e obras, como construção e reforma de instalações, compra de equipamentos e veículos. A ênfase é dada na parte econômica, não havendo prioridade em outras áreas essenciais e que dizem respeito à resolução de problemas e conflitos do Território, como, por exemplo, os eixos ligados à estrutura fundiária e ambiental. Por outro lado, a forma como é feita a operacionalização da política via organismos do Estado (centralização da operacionalização via prefeituras), além de potencializar o lado econômico, potencializa as forças hegemônicas das políticas do Estado. Harvey (2012, p.213) aponta que “quem domina o espaço sempre pode controlar a política do lugar”. Isto configura o DTR como uma política que reforça o *status quo* territorial.

Outro elemento que reforça a configuração do DTR dentro das teorias pós-modernas é a forma como são discutidos os problemas do Território. Os dados da realidade apresentados nos diagnósticos territoriais contidos no PTDRS, que a princípio serviriam para subsidiar as ações da política no nível local, são apresentados sem contextualizar os processos que descrevem (RUBIO, 2005). Delineiam os aspectos sobressalientes da realidade (pobreza, saúde, educação, estrutura fundiária, situação econômica e produtiva) com maior ou menor profundidade, sem, no entanto, questionar sua origem e sem localizar os processos que permitem visualizá-los em uma etapa determinada.

Um exemplo que podemos citar entre os vários que encontrados no PTDRS (2011, p.42) relaciona-se com os dados sobre os estabelecimentos de saúde, leitos e médicos por cada 1000 habitantes. Os dados estão expostos em um quadro dividido por municípios; imediatamente depois, aponta-se que cinco municípios do Território não possuem nem hospitais nem médicos para atender a população. Apesar de serem apresentados estes dados, não se discute o porquê disso acontecer e nem mesmo quais as conseqüências que isso implica para a população. Os dados são naturalizados. Nas oficinas em que o PTDRS foi discutido,

esta naturalização também ocorreu, já que houve mera exposição sem posteriormente haver qualquer discussão ou reflexão sobre eles.

Ademais, os dados crus descrevem como ocorrem as situações, sem, no entanto, abordar as causas que as originam. Por isso mesmo, não se identifica quem comanda as transformações e a quem elas beneficiam. Em alguns casos, os produtores rurais aparecem como sujeitos incapazes de transformar suas realidades, deixando para o Estado essa responsabilidade. Tal política não expõe as contradições nem localiza os processos de domínio, subordinação e exploração que provocam as desigualdades e a exclusão enfrentadas pelos produtores. Consideram a realidade como um ponto de partida que tem que ser modificado através de propostas parciais para a resolução dos problemas. Não se sabe se os dados correspondem a uma situação de crise, de transição ou uma nova etapa do capitalismo.

As discussões dos problemas que ocorrem no Território e que podem ser correlacionados com as teorias pós-modernas tem a ver diretamente com a gestão social do Território, que é um dos eixos prioritários das premissas do DTR. A gestão participativa dos atores, descrita na política do DTR, está dentro das premissas da Nova Ruralidade e também das teorias da pós-modernidade, que reconhecem e estimulam a inclusão do diálogo e de novas vozes nos processos políticos e em políticas públicas, no sentido de legitimar as ações oficiais.

Para Mészáros (2012), a inclusão de vozes e o diálogo descrito nas teorias pós-modernas têm um resultado que não desafia objetivamente os parâmetros estruturais da ordem social estabelecida. As decisões tomadas de uma forma que simule um consenso são, na verdade, resultado de maneira mais ou menos unilateral das relações de poder dominantes, que assumem muitas vezes um processo comunicativo de produção de concordâncias. O resultado é imposto de modo mais ou menos unilateral, dependendo da capacidade de incorporação de concessões feitas pelas classes dominantes, coadunando com as exigências ideológicas da não intensificação do conflito.

Um dos pontos que comprovam esta forma de pensar a materialização da política no Território da Cidadania Paraná Centro, é a composição do conselho gestor, que apesar de ser paritária, tem como predominantes a fala e a presença dos membros das instituições do Estado que direcionam e determinam as resoluções tomadas pelo conselho. Deve ser ressaltado que o caráter paritário, da forma que ele é constituído, não representa necessariamente a igualdade de participação entre os integrantes, devido ao fato de que os representantes do Estado, através das instituições públicas representam os mantenedores da política, e os representantes das instituições civis, que, de uma maneira geral, são os usuários dessa política.

O que se questiona é a quantidade de informações prévias dos assuntos que esses dois grupos acumulam para poder discutir e decidir. Primeiramente, quem faz a pauta das reuniões, como vimos no capítulo 3, são os representantes do poder público, que geralmente se reúnem previamente para debatê-la, o que não acontece entre os membros da sociedade civil. Por essa razão, não se pode nem questionar o poder de indução que este grupo tem em relação ao anterior, já que na maioria das vezes a sociedade civil é simplesmente coadjuvante, servindo apenas para legitimar decisões já tomadas anteriormente pelos representantes do Estado. Este grupo é o que, de forma direta e indireta, como já discutimos no subcapítulo anterior, tem o poder de manter a hegemonia do Território. Isto, somado a outros fatores já detalhados no capítulo 3 nos levam a afirmar que a participação que ocorre no DTR é uma participação que se enquadra nos modelos de participação outorgada ou constrangida, servindo apenas para a manutenção dos papéis sociais já existentes, sem que isso provoque conflitos econômicos, políticos ou ideológicos entre as classes, enquadrando-se nas premissas das teorias pós-modernas.

Para podermos nos aprofundar na ligação entre a política do DTR no Território da Cidadania Paraná Centro com as teorias pós-modernas, discutiremos a seguir seu aparente apoliticismo ou neutralidade e sua conexão com os governos considerados neodesenvolvimentistas, os quais adotam políticas de cunho neoliberal.

#### 4.2.5 O DTR e o não rompimento com o neoliberalismo

Para Rubio (2005) o aparente apoliticismo das teorias pós-modernas esconde uma tomada de posição enviesada pelo neoliberalismo, já que estas teorias não criticam e nem tratam das contradições do capital. Na materialização do DTR no Território da Cidadania Paraná Centro, esta ausência de crítica fica bastante clara, assim como a conexão disso com os mecanismos de acumulação por espoliação. Primeiramente, antes de entrarmos propriamente na análise da relação entre o DTR e o neoliberalismo, gostaríamos de enfatizar que não é nossa intenção fazer um estudo pormenorizado sobre o neoliberalismo, mas julgamos ser importante discutir a forma como está se materializando, a partir de políticas de desenvolvimento territorial.

Como já foi visto no capítulo 2, o neoliberalismo conforme Harvey (2008) aponta é, em primeiro lugar, uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido se liberadas as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por



sólidos direitos à propriedade privada, livre mercado e livre comércio. De acordo com o autor, o papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a estas práticas.

Para ele, a principal realização substantiva da neoliberalização foi redistribuir<sup>178</sup> riqueza e renda em vez de criá-las; complementa ainda com a discussão de uma das formas atuais de acumulação, a qual ele denomina de “acumulação por espoliação”. Através disso, ele pretendeu designar a continuidade e a proliferação de práticas de acumulação que Karl Marx tratara como “primitivas” ou “originais” durante a ascensão do capitalismo, descritas da seguinte forma:

Todas as características da acumulação primitiva que Marx mencionou permanecem fortemente presentes na geografia histórica do capitalismo até os nossos dias. A expulsão das populações camponesas e a formação de um proletariado sem terra, [...] nas últimas décadas; muitos recursos antes partilhados, como a água, têm sido privatizados (com frequência por insistência do Banco Mundial) e inseridos na lógica capitalista da acumulação; formas alternativas [...] de produção e consumo têm sido suprimidas. Indústrias nacionalizadas têm sido privatizadas. O agronegócio substituiu a agropecuária familiar. E a escravidão não desapareceu (particularmente no comércio sexual). (HARVEY, 2003, p.121).

Harvey (2003) percebe uma instrumentalidade neste mecanismo, uma função sistêmica que se reitera ao longo do tempo. O ponto chave para se pensar esta instrumentalidade é um problema que forçosamente acompanha o capitalismo em seu metabolismo econômico-social: a sobreacumulação. Ela remete a uma tendência do capitalismo de gerar excedentes de capital (em termos de mercadoria, moeda e capacidade produtiva) e excedente de força de trabalho, lado a lado, sem que haja aparentemente uma maneira de conjugá-los lucrativamente. Para sair da situação da sobreacumulação, Harvey (2003) nota que o capital se socorre daquilo que ele denomina como “ordenação espaço-temporal”. Trata-se de um fenômeno largamente reproduzido no capitalismo global e que se apresenta como um meio de se lidar com as contradições do sistema. Pode-se, por exemplo, evitar o inconveniente de um capital que não encontra aplicação lucrativa por meio de uma realocação espacial. A globalização é composta destas situações, haja vista a busca por territórios com mão-de-obra mais barata ou por novos mercados para se escoar os estoques, diminuindo as dificuldades de demanda efetiva.

Outra forma é postergar no tempo a expectativa de lucro, motivo pelo qual se mostram convidativos os investimentos de longo prazo e a valorização financeira. Para Harvey (2003), nenhuma das contradições fundamentais que perpassam pelo modo de

<sup>178</sup> Para Harvey (2008), o Estado, uma vez neoliberalizado passa ser o principal agente de políticas redistributivas, revertendo o fluxo que vai das classes altas para as baixas, presentes na era do liberalismo embutido. Ele o faz antes de tudo promovendo esquemas de privatização e cortes de gastos públicos que sustentam o salário social. Para o autor, mesmo quando a privatização parece favorável às classes baixas, a longo prazo, pode ser negativas.

produção capitalista pode ser constantemente remanejada ou indefinidamente deferida. Em face de seus limites internos, a sociedade do capital depara-se com o imperativo de abraçar uma solução fora de si mesma. Seus anseios por uma acumulação interminável não cabem nela mesma, e por isso suas fronteiras devem ser estendidas em ritmo permanente. Daí a atuação do Estado, representando o marco da união entre as lógicas territorial e capitalista do poder.

Harvey (2003) descreve que é devido à intervenção estatal que o capital consegue expandir sua área de domínio. Para o autor, a acumulação por espoliação é a solução para o problema central da sobreacumulação e para a indisponibilidade de escoadouros com boas perspectivas de lucro. A acumulação por espoliação apresenta quatro características principais: privatização e a mercadificação; financialização; administração e manipulação de crises; redistribuição via Estado.

O que a **acumulação por espoliação** faz é liberar um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho) a custo muito baixo (e, em alguns casos, zero). O capital sobreacumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo. No caso da acumulação primitiva que Marx descreveu, isso significa tomar, digamos, a terra, cercá-la e expulsar a população residente para criar um proletariado sem terra, transferindo então a terra para a corrente principal privatizada da acumulação do capital. A privatização (da habitação social, das telecomunicações, do transporte, da água etc.). (HARVEY, 2003, p.124).

David Harvey (2008) também afirma que a mercadificação da natureza e a privatização de ativos, até então públicos, têm sido uma marca registrada do projeto neoliberal através do mecanismo da acumulação por espoliação. Seu objetivo primordial tem sido abrir a acumulação do capital a novos campos até então considerados fora do alcance do cálculo da lucratividade. Outro ponto levantado por Harvey (2008) é que a crescente dilapidação de bens comuns ambientais globais (terra, ar, água) e a proliferação de formas de degradação dos habitats que impedem tudo, exceto formas capital-intensivas de produção agrícola, também são resultado da total mercadificação da natureza em todas suas modalidades. A mercadificação (via turismo) de formas culturais, de histórias e da criatividade intelectual envolve espoliações absolutas.

Para ajudar no entendimento das políticas neoliberais através da acumulação por espoliação, em conjunto com o papel do Estado e, conseqüentemente, com as políticas públicas – no nosso caso o DTR – apoiamo-nos novamente em Harvey (2003, p.92):

O Estado usa seus poderes para direcionar a dinâmica regional não só por meio do seu domínio dos investimentos infraestruturais e através do seu aparato

administrativo, mas sua atribuição de formular leis e sua capacidade de impô-las. Os exemplos vão de reformas institucionais à criação de paraísos para o investimento.

Como vimos, o Estado tem um papel preponderante na acumulação do capital. A grande questão para nós é tentar relacionar o neoliberalismo e a acumulação por espoliação com o momento político atual, caracterizado por governos na América Latina que se dizem “de esquerda” e que em sua plataforma eleitoral negavam e repudiavam o neoliberalismo como principal mote de campanha. Para essa explicação, recorreremos à socióloga argentina Norma Giarraca. Para Giarraca (2012), depois das políticas neoliberais em seu estado mais puro e de movimentos sociais de todo tipo que se opuseram a elas, muitos governos da América Latina assumiram um nacionalismo popular dentro das perceptivas do neodesenvolvimentismo; por um lado, os governos colaboram com políticas sociais de distribuição de renda, mas por outro lado, apoiam a acumulação capitalista sem romper com a lógica neoliberal.

Pinassi (2012) aponta que, no Brasil, o processo neoliberal é apresentado em dois momentos distintos e complementares ao mesmo tempo. O primeiro marcou os anos do governo de Fernando Henrique Cardoso, através das privatizações de empresas públicas, da desnacionalização da economia, da desindustrialização, da reprimarização da produção interna (produção e exportação de *commodities*) e da integração da burguesia brasileira ao imperativo capital transnacionalizado. O momento seguinte enseja o chamado neodesenvolvimentismo ou novo desenvolvimentismo, processo que caracteriza os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

O novo desenvolvimentismo, segundo Alves e Thomaz Júnior (2013), tem como base o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social, via a inclusão de uma massa que até então estava “fora” do mercado. Programas como o Bolsa Família, o crescimento do emprego, do valor do salário mínimo e do acesso ao crédito, tem permitido redução da pobreza – a pobreza extrema, já que o social passou a ser um importante eixo do desenvolvimentismo. Para os autores, outra característica importante do novo desenvolvimentismo é o retorno do investimento do Estado para dinamizar a economia, e para tanto, os bancos públicos passaram a ter papel central, em especial o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O investimento em infraestrutura merece destaque, pois os grandes projetos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) têm neste banco o seu principal financiador.

Para Pinassi (2012), esse governo tido como popular, a partir de uma manobra magistral de engenharia política, não mais reconhece os movimentos sociais como antípodas

do capital. Tratam sindicatos e movimentos populares como parceiros e ainda são pródigos na concessão de direitos para as chamadas “minorias”, tais como os direitos de cidadania que vão fortalecer a democracia formal. Para a autora, é inegável o avanço da Lei Maria da Penha, dos direitos ampliados dos negros, dos índios e dos homossexuais. O problema é a individualização desideologizada do tratamento desses grupos, individualização esta devidamente orientada pelo Banco Mundial, configurando um panorama de controle social do miserável. Gonçalves (2012) complementa que o reformismo social é evidente no neodesenvolvimentismo, visto que ele reconhece a necessidade de políticas de redução de desigualdades, porém não faz referência ou dá pouca ênfase às reformas que afetam a estrutura tributária e a distribuição de riquezas.

Especificamente na agricultura e com foco no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva – quando, em 2003, se iniciou o DTR – Oliveira e Stedile (2005) descrevem que Lula foi eleito em outubro de 2002 com uma propaganda e compromissos claramente contrários à manutenção da política econômica neoliberal; portanto, contrário à manutenção da prioridade dada pelo governo Fernando Henrique Cardoso ao agronegócio. No entanto, passadas as eleições, o governo se revelou um governo de composição, ambíguo e que, apesar de prometer mudanças no neoliberalismo, se baseou em alianças de partidos e de classe que ainda defendiam este sistema. E assim, na política econômica administrada pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central, manteve-se a mesma política anterior e com responsáveis claramente identificados com o partido derrotado. Para o Ministério da Indústria e Comércio, que cuida das exportações, e para o Ministério da Agricultura, foram nomeados ministros claramente identificados com o modelo do agronegócio.

Sabourin (2007) destaca que a dualidade da política agrícola brasileira introduzida pelo segundo governo Cardoso foi assim mantida, institucionalizada e até exacerbada pelo governo Lula, pelo menos nos discursos. A agricultura familiar (4,2 milhões de estabelecimentos e 70% da população ativa agrícola) está administrada pelo pequeno Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e a agricultura empresarial (550.000 estabelecimentos, ou seja, 12% do total para 70% das terras agrícolas) pelo potente Ministério da Agricultura, da Pesca e da Alimentação – MAPA. Sabourin (2007) acrescenta ainda que embora os créditos para a agricultura familiar tenham aumentado muito e sejam distribuídos segundo diversas modalidades, apenas representam 15% a 20% daqueles destinados à agricultura patronal. Para o autor, a visão hegemônica do sucesso do agronegócio, politicamente construída pela bancada ruralista conservadora, conseguiu introduzir efeitos perversos de inspiração neoliberal no seio dos programas principais do governo Lula para o

campo. Um dos principais programas para a agricultura familiar é o PRONAF, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, criado na primeira gestão de FHC. Para Sabourin (2007), o PRONAF, administrado pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), tem um debate que gira em torno de duas teses, que ao ver do autor são redutoras, parciais e que ignoram alternativas vivas existentes país adentro.

Uma das teses passa pela promoção de um agricultor familiar inovador e pequeno empresário, cada vez mais integrado ao mercado internacional ou a nichos de mercados segmentados por meio da qualificação dos produtos. A outra tese, conforme indica Sabourin (2007), considera que o desenvolvimento do capitalismo agrícola e o grau de globalização da agricultura brasileira tornaram-se tais que a solução da reforma agrária e do apoio à agricultura camponesa parecem estar superadas, tanto do ponto de vista dos interesses da burguesia capitalista como das forças produtivas. Nunca se permitirá a instalação de pequenos produtores competitivos, mas é permitido se justificar esta inserção através de políticas sociais de combate à pobreza, de ressocialização das populações rurais desarraigadas ou excluídas do campo pela modernização conservadora da agricultura.

Para Carvalho (2012) há, neste contexto, uma estratégia de desagregação do campesinato realizada em consonância com as estratégias macroeconômicas e políticas neoliberais das principais agências multilaterais de defesa e expansão do capitalismo, como o FMI, BM e a OMC. Para o autor, os governos brasileiros nos últimos anos vêm fielmente cumprindo as recomendações dessas agências para garantir os equilíbrios macroeconômicos, a redução massiva dos gastos públicos, a abertura global da economia, a liberalização das trocas comerciais e dos preços, a implantação de políticas atrativas para o capital estrangeiro e a desregulamentação dos mercados. Essas macroestratégias neoliberais no Brasil privilegiam uma concepção do crescimento econômico baseada essencialmente nos apoios governamentais aos grandes investidores nacionais e estrangeiros.

Tais políticas públicas, que aparentemente parecem contribuir para a redução do papel do Estado, acentuaram as tendências historicamente dominantes em relação à agricultura, e que podem ser resumidas nos cinco seguintes pontos: a) apoio governamental aos setores agroexportadores e da agroindústria num processo crescente de potencialização do agronegócio; b) indiferença governamental perante o processo de concentração e centralização da apropriação privada da natureza (terras e os recursos nela existentes), tanto pelos capitalistas nacionais como para os estrangeiros; c) não realização da reforma agrária; d) indiferença consentida governamental em face do desmatamento e da degradação ambiental; e) estímulos governamentais para novos investimentos estrangeiros no país, com a

desnacionalização da economia amplo senso e da agroindústria em particular. Ainda para Carvalho (2012), como corolário dessa estratégia macroeconômica neoliberal foram desencadeadas iniciativas governamentais de garantia de rendas agrícolas mínimas para os camponeses e de filantropia pública para os mais pobres no campo e na cidade, objetivando a manutenção de uma relativa passividade social consentida.

Nesse mesmo sentido, Thomaz Junior (2008) relata que a expansão do agronegócio está consolidada em praticamente todos os biomas brasileiros, se fortalecendo com intensidade no Cerrado e conciliando interesses dos conglomerados agro-químico-alimentar-financeiros; portanto, voltados para produtos para exportação (*commodities*), tais como a soja, o milho, o algodão e, mais recentemente, o álcool de cana-de-açúcar, além do fortalecimento da pecuária em grandes extensões de terra e a verticalização das granjas (suínos e frangos). Atualmente, vincula-se também, de forma direta ou consorciada, a outros negócios e grupos econômicos, como aos construtores de barragens e hidrelétricas.

No Território da Cidadania Paraná Centro, alguns desses sintomas da Nova Ruralidade relativos ao avanço do agro-hidronegócio<sup>179</sup> ficam muito visíveis nos últimos 10 anos (2002/2012). Segundo dados da SEAB (2013), houve um aumento da área de plantio da soja de 56,42%, ou seja, de 135.219 ha em 2002 para 239.699 ha em 2012. Outro ponto que confirma esse diagnóstico é com relação ao processo de privatização da água, através da PCHS – Pequenas Centrais Hidroelétricas, por meio de Parcerias Público-Privadas. O governo do Estado, em 2012, autorizou a construção de 8 PCHS no Território, mais especificamente nos municípios de Nova Cantu, Laranjal, Altamira do Paraná, Mato Rico, Palmital, Roncador, Turvo e Guarapuava.

Todos estes fatores, que são visíveis no Território da Cidadania Paraná Centro nos últimos anos, dizem respeito a um contexto marcado por governos neodesenvolvimentistas, dos quais não só estão incluídas parte das políticas neoliberais, mas, mais do que isso, tais políticas são determinantes na constituição deste cenário.

Para Ramirez (2006), o DTR convive diretamente com as políticas neoliberais e em nenhum momento questiona ou formula questões que vão contra essas políticas. Uma das situações que podemos descrever e que é muito visível na materialização do DTR no Território Paraná Centro, é o desmantelamento da estrutura pública, também chamado de “enxugamento”, que é um dos eixos centrais das políticas neoliberais. Essa situação pode ser evidenciada em dois aspectos: o primeiro é a pequena estrutura de funcionários do Estado que

---

<sup>179</sup> Agrohidronegócio: o sucesso do agronegócio não pode ser atribuído somente à sua fixação à territorialização e/ou monopolização das terras, mas também ao acesso e controle da água. (THOMAZ JÚNIOR, 2010).

a política dispõe para oferecer atendimento burocrático e técnico; o segundo é a falta de estrutura técnica para atender os agricultores beneficiários da política.

Como apontamos anteriormente, a maior demanda por parte dos agricultores e das organizações públicas e civis é por técnicos para fazer a assistência. Apenas 26,5% dos agricultores, de acordo com o Censo Agropecuário do IBGE de 2006, receberam assistência técnica, ficando outros 73,5% sem. Outro ponto a analisar é que, do grupo que declarou ter recebido este serviço, mais de 50% disse ter sido de forma parcial e esporádica. Ressalta-se ainda que apenas 5,6% dos que declararam receber a assistência foram assistidos por técnicos do Estado.

Para evidenciar ainda mais a relação das políticas neoliberais com essa situação, trataremos do caso do Instituto EMATER do Paraná. De acordo com a própria EMATER (2013), seu último grande concurso foi realizado em 1992, sendo a média de idade dos funcionários de 55 anos e com média de 31 anos de tempo de empresa. A EMATER, pelos seus regulamentos, indica que o número ideal de famílias de agricultores a serem atendidos por um extensionista seria de até 90, podendo chegar a 100. Hoje, com a estrutura técnica da EMATER no Território da Cidadania Paraná Centro, este número seria de 492 estabelecimentos de agricultores por extensionista. Se considerarmos só o atendimento aos estabelecimentos familiares, que no discurso têm prioridade na extensão, o número de famílias por extensionista gira em torno de 400. Em nenhum momento, nos nove anos de programa do DTR no Território da Cidadania Paraná Centro, houve alguma mobilização no sentido de reaver esse quadro.

Outro ponto relacionado com a falta/redução de funcionários no Instituto EMATER na execução do DTR é o caráter seletivo que este funcionário tem no momento de escolha de execução de ações/atividades. O que ocorre é que muitas vezes este funcionário trabalha sozinho em municípios onde existe uma grande demanda de tarefas, tendo ainda que atender demandas de outros municípios do Território. Isto faz com que ele acabe selecionando, de forma individual e pessoal, as ações/atividades a serem executadas. Para Ivaldete Zaperllon<sup>180</sup>, extensionista regional do Instituto EMATER da região de Ivaiporã, este tem sido um dos maiores problemas enfrentados pelas instituições públicas. De acordo com Zapeerllon (2011), o funcionário, por questões de afinidade política, técnica ou ideológica acaba se identificando com uma ou outra proposta, relegando outras

---

<sup>180</sup> Entrevista realizada em 06/05/2011.

para segundo plano, mesmo que estas sejam prioridades estabelecidas pelas suas gerências ou até mesmo compromissos institucionais assumidos pela sua instituição.

Outra situação que identifica o DTR com as políticas neoliberais é sua ligação com as ONGs e fundações, já que muitos de seus trabalhos foram e são realizados por essas instituições. Segundo Harvey (2008), as organizações não governamentais e as organizações do terceiro setor (ONGs e OTSs) se desenvolveram e se proliferaram de maneira notável sob o neoliberalismo. E continuam com grande ênfase em governos neodesenvolvimentistas.

Em nome de estabelecer parcerias público-privadas, Harvey (2008) aponta que as ONGs, em muitos casos, vieram preencher o vácuo de benefícios deixados pela saída do Estado dessas atividades. Isso equivale a uma privatização via ONGs. Em alguns casos, isso ajudou a acelerar o afastamento ainda maior do Estado dos benefícios sociais. Assim, as ONGs funcionaram como “cavalo de troia do neoliberalismo global”. Além disso, as ONGs não são organizações inerentemente democráticas. De acordo com o autor, tendem a ser elitistas a não darem satisfação a ninguém (a não ser a quem as financia) e, por definição, são distantes daqueles a quem buscam ajudar ou proteger, por mais bem intencionadas ou progressistas que possam ser. Costumam esconder sua pauta de interesses e preferem a negociação direta com o Estado e o poder de classe, ou a influência sobre eles, sendo acostumadas antes a controlar sua clientela ou a representá-la; alegam e presumem a falar em favor daqueles que não podem falar por si mesmos, e até definem os interesses daqueles cujo nome falam – como se as pessoas não pudessem elas mesmas fazê-lo.

No Brasil, conforme Gomes e Coutinho (2008), os anos 1980 foram marcados pelo domínio dos movimentos sociais. Protagonistas da luta contra a ditadura militar e pela democratização do país, os movimentos sociais exigiam do Estado não apenas participação no processo decisório das políticas públicas, mas o responsabilizavam pela situação de precariedade em que vivia a maioria da população. Utilizavam os mais variados instrumentos de luta, como passeatas, greves e caravanas para pressionar o Estado por direitos sociais. As políticas públicas, como saúde e educação, por exemplo, eram concebidas como dever do Estado e direito do cidadão. Estava presente, pelo menos, em uma boa parte destes movimentos, a transformação da sociedade capitalista. Os autores registram que neste período, ainda são marcas os centros de educação popular e as assessorias a movimentos sociais, com ênfase na conscientização e transformação social. A “educação popular”, fundamentada no método de Paulo Freire, era utilizada no sentido organizativo-conscientizador e palavras de ordem como “democracia de base” e “autonomia” constituíam o eixo de seu repertório.



Para os mesmos autores, na década de 1990, o cenário se modifica: o neoliberalismo adentrou a seara dos movimentos sociais — com raríssimas exceções — modificando não apenas suas formas de luta, mas principalmente sua disposição para a luta. As expectativas de transformações sociais se metamorfosearam em adesão à dinâmica institucional através das parcerias. A adesão ao ideário neoliberal significou abrir mão da concepção das políticas públicas como direito, do caráter universal e gratuito dos serviços. A solidariedade entre os trabalhadores foi rompida e a luta pela garantia dos direitos sociais e políticos foi substituída pela participação nos projetos do governo, sem nenhuma crítica às estruturas de dominação da sociedade capitalista. A era neoliberal retirou de cena os movimentos sociais e quem assumiu a centralidade da cena política foram as ONGs. Estas foram alçadas à condição de agentes privilegiados de mediação entre o Estado e a população, principalmente aquela mais empobrecida. Tornaram-se defensoras da participação da sociedade civil no Estado, trazendo para si a função de executoras de políticas públicas e apoiando as várias formas de privatização dos serviços públicos.

As ONGs, de maneira geral, longe de apontarem para a ruptura do sistema capitalista, ao contrário, procuram mantê-lo (GOMES e COUTINHO, 2008). Podem ter, obviamente, de maneira pontual, ações contestatórias a uma ou outra política específica, mas no geral defendem a manutenção da ordem, quando muito uma reforma para continuar como antes. Em complemento, Harvey (2008) aponta que as ONGs e OTSs, no período em que o Estado neoliberal se tornou hegemônico – que também tem sido o período em que o conceito de sociedade civil está sendo, com frequência, tomado como entidade de oposição ao poder do Estado – se tornaram centrais na participação e na execução de políticas públicas, sendo tratadas como parcerias público-privadas e vistas como “instituições quase governamentais”. A presença das ONGs e OTSs no Brasil tiveram um impulso bastante grande no Governo Fernando Henrique Cardoso e foram mantidas e fortalecidas pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva<sup>181</sup> (2003-2010) e pelo atual governo de Dilma Rousseff, encaradas como prestadoras de serviços ao Governo Federal.

Dentro da Política de Desenvolvimento Territorial Rural, o SDT/MDA contrata serviço das ONGs e OTSs. O Delegado Estadual do MDA do Paraná Remi Denardi<sup>182</sup> indica que isso se dá de duas formas: a primeira em forma de convênio direto entre as ONGs e OTSs

---

<sup>181</sup> De acordo com a CBN (2013), existe atualmente em torno de 300.000 ONGs e OTSs que prestam serviços ao Governo Federal em várias áreas. Conforme a fonte, na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva 2003/2010 foram repassados mais de doze bilhões de reais a essas organizações.

<sup>182</sup> Entrevista realizada em 09/10/2013.

e o SDT/MDA e a segunda através de editais de chamadas públicas, conforme descrevemos no capítulo 3. Segundo Denardi (2013), no período 2003-2011, prevaleceu a forma de convênios diretos com estas organizações. As organizações, para participar dos convênios, tinham que ser credenciadas por uma instância colegiada que poderia se dar a nível territorial, estadual ou nacional. A partir de 2011, por determinação do TCU – Tribunal de Contas da União, a participação das ONGs/OTSS se dá apenas por editais de chamada pública.

No caso do Território da Cidadania Paraná Centro, muitas das ações da política foram repassadas para essas instituições, como é o caso da Fundação Rureco, Fundação Terra, DESER (Departamento de Estudos Sócio Econômicos Rurais) e FAU (Fundação Apoio UNICENTRO). Apesar de bem intencionadas na maioria dos casos, também encontram muitas dificuldades na realização de suas tarefas por conta do reduzido quadro técnico.

Outro aspecto do DTR relacionado com políticas neoliberais é a burocracia imposta pela lei de responsabilidade fiscal, que tem dificultado a operacionalização da proposta. Segundo Maciel (2010), a responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101, de maio de 2000) engessa a política de gastos dos governos das três esferas (federal, estadual e municipal) e privilegia o pagamento das dívidas com o sistema financeiro. Para Maciel (2010), esta lei foi implementada no bojo dos acordos com o FMI, no início de 1999. Em primeiro lugar, as dívidas contraídas não podem mais ser roladas por meio de precatórios e outras formas, devendo ser obrigatoriamente pagas no prazo combinado com os credores. Em segundo lugar, as despesas com pessoal ficam limitadas a 50% do Orçamento da União e 60% dos orçamentos de estados e municípios. Em terceiro lugar, os aumentos salariais ou os benefícios previdenciários para o funcionalismo público só podem ocorrer mediante crescimento da receita ou corte equivalente nas despesas, isto sendo terminantemente proibido nos seis meses anteriores à posse do novo governo. Por fim, os governantes não podem iniciar obras sem terminá-las em seu próprio mandato, inviabilizando investimentos de longo prazo.

Estas medidas engessam os gastos com o pagamento do funcionalismo público, forçando os governos a reduzirem o número de servidores ou a arrocharem os seus salários, desaparelhando o Estado para cumprir suas funções de fiscalização, regulação, atendimento ao público, etc. Além disso, tornam as políticas sociais e de investimentos dos respectivos governos reféns do aumento da arrecadação. Por fim, tratam os gastos do Estado em infraestrutura, saneamento básico, escolas, hospitais, entre outros – muitas vezes cruciais para a alavancagem do desenvolvimento econômico e de impacto duradouro – como despesa e não como investimento, diminuindo drasticamente a capacidade estatal de financiamento, de investimento e de planejamento de médio e longo prazo. Os serviços sociais públicos são

necessariamente precarizados, deixando o campo aberto para a penetração da iniciativa privada nestes setores. Os gastos do Estado tornam-se base para a valorização do capital financeiro, particularmente de caráter fictício, pois passam a priorizar o pagamento rigoroso dos títulos emitidos, impedindo qualquer medida protelatória ou a renegociação (MACIEL, 2010).

Como já apontamos no capítulo 3, muitos foram os problemas ocorridos na implementação dos recursos priorizados no Território da Cidadania Paraná Centro. De acordo com Osvaldo Rachelle<sup>183</sup>, vice-presidente do conselho gestor do Território, muitos deles foram ocasionados pela lei de responsabilidade fiscal, entre eles: a inadimplência das prefeituras municipais com os órgãos públicos estaduais e federais, impedindo-as de acessar os recursos priorizados pelo processo (fato este observado em várias prefeituras do Território); dificuldade na interpretação da lei por parte dos gestores, provocando divergência entre as instâncias burocráticas federais, estaduais e municipais na liberação dos recursos, além de muitas vezes até provocar o indeferimento dos processos e a falta de funcionários para execução (este fato foi observado em todos os níveis do Governo, a começar pelo MDA/SDT, que alega demora no trâmite dos projetos pela falta de pessoal para fazer a análise, consolidando a principal determinação das políticas neoliberais, que é o enxugamento da máquina pública); e, por fim, o impedimento das prefeituras no fim de seus mandatos de executarem obras/investimentos priorizadas pelo processo, com o receio de não terminarem antes do final de sua gestão.

Como vimos, o DTR convive com questões impostas pelo neoliberalismo (como o enxugamento da máquina pública ou a burocracia imposta pela lei de responsabilidade fiscal), que impedem seu desempenho sem o mínimo de questionamento. Por outro lado, traz em seu bojo ações que contribuem com o fortalecimento das políticas neoliberais, como é o caso do apoio ao uso do crédito agrícola pelos camponeses/agricultores familiares, os quais, para Harvey (2003), integram o expediente da acumulação por espoliação.

Os outros expedientes que integram o processo de acumulação por espoliação encontram-se no sistema de crédito e no capital financeiro, pois eles permitem, entre outras coisas, dilapidação de ativos, valorizações fraudulentas, falsos esquemas de enriquecimentos e aprisionamento de populações inteiras a enormes dividas estatais (HARVEY, 2003, p.92).

Especificamente na agricultura, Harvey (2003) explicita que o sistema de crédito tem tido um papel relevante no sentido de contribuir com o desmonte das unidades

---

<sup>183</sup> Entrevista realizada em 07/06/2011.

camponesas/familiares e o Estado, ao oferecer crédito aos pequenos agricultores, os impõe um pacote tecnológico, obrigando os mesmos a adotar uma tecnologia diferenciada de sua realidade (adubos, agrotóxicos, sementes híbridas, etc.) em nome de uma maior produtividade. Isto implica em perda de autonomia de produção e força-os a ingressarem no mercado de insumos químicos oferecido pelas grandes empresas multinacionais que produzem e revendem esses insumos. Harvey (2003) levanta a questão de que talvez o aspecto mais relevante disso talvez seja o fato de que as instituições do Estado, ostensivamente destinadas a proteger a agropecuária familiar, têm desempenhado um papel subversivo ao facilitar a transição que deveriam conter.

Essa situação é muito explícita na materialização do DTR no Território em questão, e podemos verificá-la em dois momentos. No primeiro momento, desde o início do programa, em 2003, houve, conforme já apontamos anteriormente quando discutimos o processo de integração uma determinação da gerência estadual do Instituto EMATER para os técnicos de campo concentrarem esforços na elaboração de planos de crédito via PRONAF nos municípios pertencentes aos Territórios Rurais. Assim também houve uma recomendação por parte da Delegacia Estadual do MDA, de que as cooperativas de crédito, no caso específico, a CRESOL (Cooperativa de Crédito Rural com Integração Solitária) dessem prioridade ao atendimento aos agricultores pertencentes ao Território via PRONAF, como afirma Ivanir José Seben<sup>184</sup>.

Essa evidência do uso do crédito pode ser comprovada em escala nacional, que tem relação direta com os Territórios Rurais. Isto fica muito claro quando analisamos o Plano Safra (MDA) para a agricultura familiar, que todo ano destina recursos para a safra agrícola. Em 2013, os dados indicam que foram deliberados recursos para a safra 2013/2014 na ordem de R\$39 bilhões. Destes, R\$21 bilhões foram destinados para o crédito via PRONAF (53,8%), ou seja, mais da metade dos recursos sendo utilizados para financiamentos. A outra parte se divide em: R\$1,2 bilhões (3,0%) para o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos; R\$ 1,1 bilhão (2,8%) para o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar e R\$ 980,3 milhões (2,0%) para a ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural, programas estes requeridos e necessitados pelos agricultores familiares para auxiliar na comercialização de produtos e na assistência técnica. Vale enfatizar que esses percentuais não são diferentes nos anos anteriores.

---

<sup>184</sup> Entrevista realizada em 07/06/2012.

Outro momento que reflete a intencionalidade da política do DTR no uso de crédito para inserção de produtores no mercado e, conseqüentemente, no mercado de insumos e sementes, são as chamadas públicas de ATER para a inclusão produtiva para os Territórios rurais. Essas chamadas, como vimos no capítulo 3, têm como objetivo a inclusão produtiva dos agricultores mais pobres – no caso do Território da Cidadania Paraná Centro são os agricultores das unidades de produção agrícola camponesas tradicionais. Como essas chamadas não preveem recursos específicos de investimentos, resta para os extensionistas e técnicos envolvidos oferecer o crédito rural (PRONAF) para os agricultores, que na grande maioria das vezes não possuem condições técnicas e financeiras para acessá-los. É importante ressaltar que há intencionalidade da Política de Desenvolvimento Territorial em inserir esses produtores no mercado através do crédito, principalmente no mercado de insumos, integrando-os ao processo da acumulação por espoliação e fazendo com que eles percam sua autonomia relativa camponesa para entrar no mercado competitivo do agronegócio. Em consequência, isto pode ocasionar até mesmo a perda de suas propriedades para os agentes financeiros por não conseguirem ter rendimentos suficientes para cobrir os empréstimos (fato ocorrido com agricultores do Território, como já tivemos a oportunidade de ver no capítulo 3 desta tese).

De uma forma indireta, o DTR convive com situações que têm a ver com as práticas do neoliberalismo e, mais especificamente, com o processo de espoliação, sem que haja o mínimo de questionamento por parte dos componentes do Fórum de Desenvolvimento Territorial. Isto ocorre, por exemplo, no caso da internacionalização dos preços agropecuários, que estão à mercê dos mercados mundiais. A soja e o milho tiveram expressivos aumentos no ano de 2012, beneficiando largamente os produtores do agronegócio com grandes áreas plantadas e, conseqüentemente, com uma grande escala de produção. Porém, os produtores camponeses/familiares que produzem leite no Território viram-se obrigados a vender seus produtos a um preço abaixo do custo de produção, fato que teve como consequência o repasse desse aumento para as rações e concentrados. Conforme informações da ESALQ/USP (2012), esses insumos tornaram-se 25% mais caros em termos nominais, isto sem considerar a inflação e conseqüentemente o leite pago aos produtores valorizou apenas 0,7%.

Como podemos notar, as possibilidades concretas na execução do DTR se encontram dificultadas pelas prescrições neoliberais que afetam diretamente e indiretamente o processo. Esta situação, conforme Ramirez (2006) aponta, mostra que a preocupação sobre a pobreza e o desenvolvimento não é levada ao ponto de questionar os fundamentos da reestruturação capitalista, pois este questionamento está fora de agenda. Desta maneira,

verifica-se uma lógica contraditória nos espaços rurais, onde, por um lado, os governos adotam o discurso do DTR, associando-o a temas como descentralização, multifuncionalidade do espaço rural, planejamento local e participação social, fomento à concertação social, corresponsabilidade, a construção da cidadania e empoderamento. Por outro lado, o Estado, no sentido contrário aos processos endógenos, adota uma postura de apoio à interferência das empresas nacionais e estrangeiras sobre os territórios dos agricultores camponeses/familiares e um novo uso do solo, que propõe a alta valorização como forma de desenvolvimento que se baseia principalmente no agronegócio exportador e em outros empreendimentos, entre eles os ligados ao setor hidroelétrico (PCHs), frustrando a expectativa de um grande grupo de pessoas que viam nesse projeto uma enorme perspectiva de desenvolvimento do Território.

A pesquisa nos demonstrou que o Estado, através do DTR, presta atendimento às populações rurais atuando na escala territorial, e não mais na municipal, o que acaba dissimulando as maiores carências, as quais estão ligadas à falta de estrutura e de pessoal. Assim, quando demandado pelas organizações de produtores e até mesmo de prefeitos, o Estado alega que a nova metodologia visa atender a um “território”. Um exemplo evidente disso é que nos atendimentos de assistência técnica e extensão rural antes da década de 90, o Instituto EMATER disponibilizava equipes completas (engenheiros agrônomos, médicos veterinários, técnicos agrícolas, técnicos em Bem Estar Social, entre outros) para atender o município, o que em muitos casos ainda era insuficiente. Hoje essas equipes estão totalmente reduzidas e com um tempo longo de serviço, dando atendimento a vários municípios em vez de um só, o que debilita ainda mais essa assistência. Porém, quando questionado, o Estado alega que está atendendo, só que de forma mais abrangente. Isto também vale para outros órgãos, que devido a sua estrutura mínima de recursos financeiros e humanos para atender e divulgar seus programas utiliza os espaços das reuniões dos fóruns territoriais para informar, na forma de “propaganda”, seus projetos e programas, dando a falsa impressão de que o Estado está muito presente, quando, na realidade, está ausente em relação aos serviços essenciais voltados para a população rural.

O que podemos inferir ao final deste estudo é que o DTR, de certa forma, é o Estado sem o Estado contribuindo com a expansão do capitalismo através de seus mecanismos de reprodução (homogeneização, integração, polarização e hegemonia). Em um Território que é apenas um espaço físico e normativo de planejamento e não é encarado como um território real ocorre a contribuição para manutenção do *status quo*, reforçada através de uma política do tipo distributiva e a uma participação ou processo dito “participativo”, mas que está fundamentado nas formas de mandonismo e clientelismo historicamente construídas. Esta

atuação serve apenas para legitimar a ação do Estado através do consenso e do controle social, em vez de proporcionar a emancipação política de sua população, resultando não no rompimento, mas numa crescente subordinação ao processo espoliador do capital financeiro.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A proposta deste trabalho consistiu em conhecer, analisar e refletir sobre a materialização da Política de Desenvolvimento Territorial Rural, implementada há uma década no Brasil, tendo como recorte espacial de análise o Território da Cidadania Paraná Centro. A política aqui analisada apresenta em seus documentos e discurso como objetivo principal a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, através da inclusão produtiva das populações pobres e segmentos sociais mais desiguais, mediante uma abordagem territorial e com uma estratégia de gestão participativa dos atores.

Como ponto de partida para o estudo, apresentamos um panorama do território do Território da Cidadania Paraná Centro onde o DTR foi implementado, pois, em acordo aos pressupostos de Saquet (2012), para conhecer e avaliar uma proposta de desenvolvimento com abordagem territorial é fundamental conhecer/reconhecer a realidade, compreendendo a existência do movimento histórico, relacional, multidimensional, transescalar e transtemporal presente no território. Esse conhecimento do “território do Território” nos possibilitou entender a dinâmica histórica, produtiva, ambiental, política e econômica, contribuindo na apreensão da realidade daquela unidade de planejamento.

Com o estudo, foi possível afirmar que a Política de Desenvolvimento Territorial não atingiu seus objetivos propostos, pois a implementação do DTR, feita pelo MDA, se deu como se o território fosse apenas um agrupamento de 18 municípios, sem levar em conta seu processo histórico de evolução econômica e socioambiental. Assim, pudemos perceber que os conflitos estruturais que marcam e permeiam a história do território estão presentes na atualidade: a) exploração dos recursos naturais para satisfação do mercado externo; b) utopias e conflitos agrários negados e esquecidos; c) assimetria marcante do poder onde o latifúndio significa também a concentração do poder econômico e político marcado por relações de clientelismo e mandonismo.

A questão principal é que o Território, para a política do DTR, é encarado apenas como unidade de planejamento ou como um método para aplicar uma política pública. Sendo assim, caracteriza-se como um “território normativo” e não como um território real, que é

caracterizado por Raffestin (1987; 1993) como um espaço modificado pelos atores que revela relações de poder, implicando em conflito entre as classes sociais, questão essa que é negada pelo DTR. A política realmente implementada do DTR fortalece a hegemonia política e econômica já existente, ou pelo menos evita conflita-la ou desmonta-la, contrariando os preceitos de uma política emancipatória, que segundo o MDA/SDT(2005) seria uma política que promoveria a emancipação dos indivíduos levando ao empoderamento, ou seja, ao fortalecimento de atores tradicionalmente discriminados, oprimidos ou excluídos na sociedade, de tal forma que os mesmos conquistariam o “poder” configurado na voz e na vez.

O outro ponto de partida desta pesquisa foi realizar uma avaliação política da Política de Desenvolvimento Territorial, ancorados metodologicamente em Romano (2009) que enfoca seus estudos em uma análise política das políticas públicas e em Frey (1999; 2000) que instrumentaliza a análise das políticas públicas dentro da perspectiva da “*policy analysis*”. Do resultado do uso desta metodologia dupla levantamos sete pontos de análise investigativa que julgamos serem de fundamental importância para o entendimento da análise de políticas públicas abordadas nessa pesquisa:

**1- Uma política distributiva** - o DTR, dentro de uma perspectiva de análise política da política pública, se caracteriza como uma política do tipo distributiva. Isso se dá porque as regras criadas para a política e, conseqüentemente, sua aplicação (ações e recursos) são voltados para atividades que não se propõem fazer mudanças sociais mais intensas, nem portanto provocar grandes conflitos, sejam econômicos, políticos ou ideológicos. No entanto, por ação ou omissão a política de DTR ao ignorar os principais conflitos existentes no território, tais como a concentração fundiária, econômica e política contribui significativamente para a potencialização destes. Nenhum investimento foi destinado para atenuar os principais problemas do Território e também não se trabalhou e nem se refletiu a respeito da raiz dos problemas que impedem o desenvolvimento do mesmo. Portanto, o principal embate que nos deparamos frente à análise do DTR no Território do Paraná Centro, é que na teoria esta seria parte de uma política distributiva que não deveria gerar conflitos, mas na prática gera uma ordem de conflitos no próprio território, porque sua implantação ignora os grandes problemas já preexistentes nesse território. Ela é assim distributiva no discurso do Estado, mas ao chegar no território ela é conflitiva. Estas percepções vêm ao encontro com as de Montenegro Gómez (2007), para quem essa é uma das características principais das políticas de desenvolvimento territorial implementadas



no Brasil e em toda América Latina, que em seu foco não incorporam os conflitos estruturais e nem enfrentam os problemas essenciais para melhorar as condições de vida das populações. Portanto abandona os conflitos à sua própria dinâmica como se os mesmos fossem ser resolvidos espontaneamente. Além disso, observou-se que apesar das características das políticas do tipo distributiva não contemplar/tratar os conflitos, principalmente os estruturais, ela como qualquer outra política pública, colabora na evidenciação das divergências existentes no Território, como também contribui na construção de outros conflitos em função das escolhas de quem serão os beneficiários, de como apolítica vai ser implementada (recursos, estrutura e etc.) ou do que significam na realidade os conceitos fundamentais (pobreza, cidadania, participação e etc.). Os conflitos de acordo com Dahrendorf (1992) são a expressão cotidiana das diferenças entre as estruturas sociais e é o cerne da sociedade.

**2-Participação outorgada ou constrangida** - a participação dos atores no processo de desenvolvimento territorial é uma participação outorgada ou constrangida, significando que foram impostas barreiras para que os sujeitos da política não ultrapassassem os limites determinados pelo Estado, e que favorecem claramente as classes dominantes principalmente em ações que contemplassem os conflitos que impedem o desenvolvimento do Território. A política não criou e não propiciou aos participantes um conjunto adequado de instrumentos, arranjos institucionais e canais de participação que pudessem ampliar sua atuação para além da máquina governamental. Pode-se considerar que o modelo de participação proposta não propiciou aos sujeitos da política uma participação na perspectiva do compartilhamento de poder. A participação dos atores que ocorre no Território Rural Paraná Centro se enquadra nas perspectivas das políticas pós-modernas e nos modelos de políticas neoliberais defendidas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, que segundo Frey (2004), fazem parte de um modelo que serve para criar condições de governabilidade e para garantir o funcionamento do livre jogo das forças do mercado, cumprindo apenas o papel de legitimar um processo de engajamento das populações a um padrão de socialização e comportamento que o sistema capitalista exige para funcionar.

**3-Controle social da sociedade civil** - a ênfase na participação da sociedade civil tem também como intencionalidade o controle social da sociedade organizada, pois como aponta Harvey (2008), o período em que o Estado neoliberal se tornou hegemônico também tem sido o período em que o conceito de sociedade civil, entendido a partir de

ONGs, OTSs, sindicatos, movimentos sociais, etc., se tornou central na participação e na execução de políticas públicas (materializadas muitas vezes em conselhos ou fóruns, por exemplo). Tal composição tem um caráter desmobilizador e cooptativo dessas entidades, que habitualmente se colocavam em oposição ao poder do Estado (sobretudo os movimentos sociais), servindo mais para legitimar as ações do Estado do que realmente para ter uma ação em prol da emancipação dos sujeitos.

**4-Manutenção do *status quo***- a participação dos atores proposta pelo DTR através de uma democracia participativa supostamente se alinha com as teorias pós-modernas, como destacam alguns autores. A inclusão de vozes e o diálogo proposto desde essa perspectiva pós-moderna em políticas públicas em uma realidade estruturalmente viciada, possibilita um resultado que não desafia objetivamente os mais importantes parâmetros estruturais da ordem social estabelecida (MÉSZÁROS, 2012). O diálogo necessariamente viciado – e que parece ser um consenso – é, na verdade, o resultado imposto de maneira mais ou menos unilateral das relações de poder dominantes, que assumem em muitos momentos um processo comunicativo de produção de concordâncias, preenchendo assim as exigências ideológicas da circunstância da não intensificação do conflito. A consequência é que isto acaba colaborando com a manutenção do *status quo* territorial, contribuindo com o fortalecimento dos mecanismos de hegemonia, do mandonismo e do clientelismo, e não com a sua ruptura.

**5- O DTR é realmente setorial e não territorial**- nenhuma das linhas de investimento executadas no Território teve ações que integram a cidade e o campo (urbano e rural) ou que efetivamente compreendam o desenvolvimento territorial. Pelo contrário, todas as ações têm um caráter setorial ao setor rural e com foco na produção agrícola, privilegiando quase que exclusivamente as unidades familiar modernizadas/convencionais, que já estão inseridas no mercado. Também não se observaram incentivos localizados em outras comunidades prioritárias da política, tais como: indígenas, quilombolas, faxinalenses e assentados de reforma agrária. Constata-se esta que intensifica a relação desta política com aquelas inseridas no contexto da Nova Ruralidade.

**6 - Não houve ações e atividades direcionadas ao combate à pobreza** - dentro da política de DTR no Território da Cidadania Paraná Centro, os resultados nos remetem a um tipo de política totalmente deslocada deste fim, bem como do crescimento econômico com equidade. Nem o foco nem a quantidade de recursos permitiram uma

ação efetiva que enfrente a situação de pobreza em que se encontra uma parte importante da população rural no Território (pelo menos dentro do ponto de vista dos indicadores utilizados pelas instituições). A política pública de DTR, segundo observado no Território Paraná Centro através dos projetos aprovados, não contempla as questões estruturais e nem as raízes dos problemas. Portanto, a eliminação da pobreza dentro das políticas de desenvolvimento, apoiando-se em Pereira (2010), seria uma consequência técnica derivada da implementação de uma estratégia de desenvolvimento que se fundamentasse em aumentar os investimentos para os pobres – o que no Território Paraná Centro, de fato, também não aconteceu – mas nunca em reduzir ou redistribuir a riqueza existente. E ainda, os dados apresentados anteriormente, referenciam que o “combate à pobreza” em programas de desenvolvimento, de acordo com Ugá (2004), segue as recomendações do Banco Mundial, espaço onde este problema é encarado do ponto de vista de um fracasso individual daquele que não consegue ser competitivo. As ações no combate a pobreza no Território se limitam de forma desarticulada aos recursos do Bolsa Família, que segundo Sabourin (2007), é um programa que tem como um dos seus efeitos transformar agricultores mais ou menos autônomos – nos casos especialmente de camponeses tradicionais/indígenas – em cidadãos de segunda classe, dependentes da ajuda alimentar e social. Esses enfoques reduzem ao campo econômico o acesso das populações rurais pobres ao mercado capitalista, mantendo a dependência destes aos supermercados e às firmas agroalimentares, já não como produtores (visto que não há ações articuladas para o campo produtivo), mas como consumidores, dentro das premissas contidas no contexto da “nova ruralidade” onde o DTR tem sua origem.

**7-Não questiona e não contrapões as políticas neoliberais** - o DTR em nenhum momento dentro das suas premissas e ações, contrapõe ou questiona as políticas neoliberais implementadas anteriormente que fragilizaram e fragilizam as unidades produtivas camponesas familiares rurais como também suas instituições/organizações, contribuindo com o seu desmantelamento. Muito pelo contrário: as ações propostas pela política submetem os espaços rurais ao conjunto de decisões macroeconômicas condicionadas pelo capital espoliador por meio do Estado através principalmente das políticas de crédito rural.

Para finalizar, podemos inferir que o DTR, de certa forma, é o Estado sem o Estado, pois da mesma forma que o Estado parece estar muito presente no atendimento a vários municípios através da estratégia territorial, conta com uma estrutura mínima de apoio

(financeiro e pessoal), para operacionalizar um programa de desenvolvimento, que tem por objetivo combater/aliviar a pobreza. Por outro lado, esse mesmo Estado está presente de forma intensa no Território, com uma grande quantidade de recursos e de logística em apoio ao agronegócio exportador. Assim se percebe que as omissões do Estado a respeito de sua tarefa de equilíbrio social, de redistribuição e de ordenamento social inclusivo, não são nem muito menos causais. O Estado na sua omissão para certos temas e sujeitos nega alguns princípios que o caracterizam, mostrando-se como um Estado sem Estado para alguns e para algumas dinâmicas. Porém muito presentes para apoiar outros sujeitos e dinâmicas ligadas a classe dominantes.

O Território para o DTR é apenas um espaço físico e normativo que não é incorporado no seu planejamento como um território real, servindo apenas para legitimar uma ação do Estado através do consenso do controle social que aprofunda a expropriação dos grupos subalternos e consolida uma agricultura sustentada na grande propriedade, com base em uma modernização conservadora contínua de forte impacto social e ambiental.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas SP: Editora da UNICAMP, 1992.

ABRAMOVAY, R. *O capital social dos territórios*: repensando o desenvolvimento rural. Fortaleza: MEPF / Governo do Ceará, 1998. 18p. (Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável) ([abramovay@usp.br](mailto:abramovay@usp.br)).

ABRAMOVAY, R. **Do setor ao território**: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. São Paulo, Rio de Janeiro: IPEA, Projeto BRA/97/013. 1999.

ABRAMOVAY, R. **O Futuro das Regiões Rurais**. Ed. UFRGS, Porto Alegre, 2003.

ABRAMOVAY, R. **Para una teoría de los estudios territoriales**”, in MANZANAL, M.; NEIMAN, G. e LATTUADA, M.(orgs.) Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios. Ciccus, Buenos Aires, 2006.

ABRAMOVAY, R. **Representatividade e inovação**. Brasília: CONDRAF 2005. Disponível em <[www.econ.fea.usp.br/abramovay](http://www.econ.fea.usp.br/abramovay)> Acessado em out. de 2011.

ABREU, A. T. G. de. **A posse e o uso da terra**: modernização agropecuária de Guarapuava. Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte. Curitiba, 1986.

ALENTEJANO, P. R. .R. **O que há de novo no rural brasileiro?** São Paulo: Terra livre, n.15, p.87-112. 2000.

ALMEIDA J. **A problemática do desenvolvimento sustentável**. In: BECKER, D.F (Org). Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade? Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

ALMEIDA, A. W. B. de; SOUZA, R. M. **Terras de Faxinais**. Manaus: Edições da Universidade do Estado do Amazonas-UEA, 2009.

ALMEIDA, A. W. B. de. **Conceito de terras tradicionalmente ocupadas** (Palestra – Seminário Sobre Questões Indígenas), 2005. Disponível em: <[www.redeagu.agu.gov.br](http://www.redeagu.agu.gov.br)> Acessado em jul. de 2010.

ALMEIDA, B. L. **API: Área de Programação Integrada**. In: ALMEIDA, B. L. Projeto de Capacitação de Agentes de Desenvolvimento. Área de Desenvolvimento Territorial. Curitiba: EMATER, 2003.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARAGHI F; MICHAEL P M. **Regresando a lo histórico-mundial: uma crítica del Retroceso postmoderno em lós estúdios agrários**. Chapingo Edo. De México: ALASRU- Análisis Latinoamericano del médio rural. Núm.3 pg. 1- 48. Octubre 2006.

ARAÚJO FERNANDES, A. S. **A comunidade Cívica em Walzer e Putnam.** In: Lua Nova 51. São Paulo: Lua Nova, 2000. p.71-97

ARIAS E. **Reflexión crítica de la nueva ruralidad em América Latina.** Chapingo Edo. De México: ALASRU- Análisis Latinoamericano del médio rural. Núm.3 pg. 49-80. Outubro 2006.

AVELINO FILHO, G. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. In: **Novos Estudos**, nº. 38, 1994.

ALVES, J.;THOMAZ JÚNIOR, A. **Novo desenvolvimentismo e luta pela terra e água no complexo hidroelétrico madeira(RO).** Anais do VI Simpósio Internacional de Geografia Agrária, VII Simpósio Nacional de Geografia Agrária, I Jornada das Geografia das Águas. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba. 2013.

BACH, A. M. **Porcadeiros.** Ponta Grossa: do autor. 2009.

BERTOL, J.O.**Microbacias Hidrográficas Estado do Paraná.** Curitiba: Instituto Emater/ responsável técnico Estadual, 2011. (consultoria efetuada em 29/08/2011).

BERTUSSI, M. L. **Faxinais:** Um olhar sobre a territorialidade, reciprocidade e identidade étnica. In ALMEIDA, A. W. B de; SOUZA, R. M. Terras de Faxinais. Manaus: Edições da Universidade do Estado do Amazonas-UEA, 2009.

BOING, L. **Vale do Ivaí: conflitos e ocupação das terras regionais.** Curitiba: SEED/SETI/PDE, 2009.

BOISER, Sergio. **Reflexiones sobre descentralizacion y desarrollo regional en Chile.** Chile: CEAL. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. Pehuén, 2000.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural Brasileiro. In.: LEITE, S. P. et al. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil.** Brasília:Ilca, 2011.

BÓRON, Atilio. **Es preciso reconstruir el pensamiento critico em América Latina.** Conferencia el XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociologia (ALAS). Porto Alegre. Anais 2005.

BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento:** as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas SP: Editora da UNICAMP, 2007.

BRANDÃO, C. A. **Pactos em Territórios:** Escalas de Abordagem e ações pelo desenvolvimento. Revista O & S - v.15 n.45 – Abril/junho 2008. Pg. 145-157.

BRANDERBURG, A. **Agricultura familiar, ONG's e desenvolvimento sustentável.** Curitiba: Ed. da UFPR, 1999.

BRUYNE, P. de; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais:** os pólos da prática metodológica. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991. 252 p.

CAIXA/SIURB. Acompanhamento de Obras. Brasília: Caixa Econômica Federal. Disponível: <[webp.caixa.gov.br/urbanização/siurbn/.../ptei\\_contrato.asp?blmpres...](http://webp.caixa.gov.br/urbanização/siurbn/.../ptei_contrato.asp?blmpres...)> Acessado em dez. de 2011.

CAIXA/SIURB. **Acompanhamento de Obras.** Disponível em <[webp.caixa.gov.br/urbanização/siurbn/.../detalhe\\_contrato\\_occ.asp?](http://webp.caixa.gov.br/urbanização/siurbn/.../detalhe_contrato_occ.asp?)> Acessado em fev. de 2012.

CAMARGO, G; CAMARGO FILHO, M; FAVARO, J. L. (org.) **Experiências em Desenvolvimento Sustentável e Agricultura Familiar.** Guarapuava: Ed. UNICENTRO, 2004.

CAMARGO, M. B. de. **Abril Violento:** Revolta dos Índios Kaingangues. Curitiba: Base Editora. 1999.

CANDIDO, A. **Os Parceiros do Rio Bonito:** estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida. São Paulo: Ed. 34, 1964.

CARVALHO, H. M. de C. **A participação e a organização consensuadas como uma das dimensões da cidadania.** Curitiba: Projeto Áridas, 1994.

CARVALHO, H. M. de C. **O Campesinato no século XXI.** Possibilidades e Condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil. São Paulo: Vozes, 2005.

CARVALHO, H. M. de C. **De produtor rural familiar a camponês. A Catarse necessária.** Presidente Prudente SP: NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – Artigo do mês: março 2009. Disponível em: <[www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)> Acessado em set. de 2011.

CARVALHO, H. M. de C. **Na sombra da imaginação (1): reflexão a favor dos camponeses.** Presidente Prudente SP: NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – Artigo do mês: maio de 2010. Disponível em: <[www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)> Acessado em set. de 2011.

CARVALHO, H. M. de C. **O campesinato contemporâneo como modo de produção social.** Presidente Prudente SP: NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – Disponível em: <[www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)> Acessado em mar. de 2012.

CARVALHO, J. M. de: Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: **DADOS**, Vol.40, nº. 2, pp.229-250, 1997.

CBN. Central Brasileira de Notícias. **Maioria das ONGs não passa de fachadas para as grandes corrupções.** Disponível em: <<http://cbn.globoradio.globo.com/comentaristas/arnaldo-jabor/2013/10/14>> Acessado em out. de 2013.

CEDRAF. Curitiba. **Ata de Reunião 01.** Conselho Estadual desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (pg.01-05)

CHAYANOV, A. V. Sobre a teoria dos sistemas econômicos não capitalistas. In: SILVA, J. G. da.; STOLKE, V. **A questão Agrária.** São Paulo: Brasiliense, 1981.

CIGOLINI, A. A. **Território e criação de municípios no Brasil**: Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. Tese (Doutorado em Geografia) Centro de filosofia e ciências humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

CLEVE, J. J. C. **Memórias de Pitanga**. Curitiba: Artes e Textos, 2010.

COSTA, S. G. da. **A erva mate**. Curitiba: Fundação Cultural, Coleção Farol do Saber, 1995.

CPT. **Desterro**: Uma cronologia da violência no campo no Paraná na década de 90. Curitiba: Comissão Pastoral da Terra, 2006.

CRESCER. **Empoderamento** <<http://www.crescer.org/glossário/e.htm>> Acessado em nov. de 2011.

DAHRENDORF, R. **O conflito Social Moderno**: um ensaio sobre a política da liberdade. São Paulo: EdUSP/Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil (1950-2003). In: JACCOUD, L. (org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005, p.51-90.

DELGADO, N. G; LEITE, S. P. **Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro**: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. Rio de Janeiro: DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol 54 n 2 201, pg. 431 a 473.

DEMO, P. **Sociologia**: uma introdução crítica. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

DI MÉO, G.; BULÉON, P. **L'espace social: une lecture géographique des sociétés** Paris: Armand Colin, 2005.

DRESLER, A. J.; FAVARO, J. L. **Estudo das “parecerias” no Plano diretor da Cantuquiriguaçu**. In CAMARGO, G; CAMARGO FILHO, M; FAVARO, J. L. **Experiências em Desenvolvimento Sustentável e Agricultura Familiar**. Guarapuava: Ed. UNICENTRO, 2004.

DURSTON, J. **¿Qué es el capital social?** Santiago do Chile: ONU/Cepal, Serie 352, políticas sociales, 2000.

EMATER. **Anais do 2º seminário de solos e da água: Região Centro Oeste**: Guarapuava PR: Emater, 1978.

EMATER. **Anais do 3º seminário de solos e da água: Região Centro Oeste**: Goioerê PR: Emater, 1979.

EMBRAPA. **Centro Nacional de Pesquisa de Solos**. Brasília: Embrapa Produção de Informação: Embrapa Solos, 1999.

EMBRAPA. **Territórios da cidadania**: Proposta do ministério de desenvolvimento agrário para redução da desigualdade social do meio rural brasileiro – Fórum 2006. Disponível no site: <[http://www.cpact.embrapa.br/fórum/\\_11\\_06\\_07.pdf](http://www.cpact.embrapa.br/fórum/_11_06_07.pdf)> Acessado em fev. de 2006.



EMBRAPA. **Territórios da cidadania**: Proposta do ministério de desenvolvimento agrário para redução da desigualdade social do meio rural brasileiro – Fórum 2006. Disponível em: <[http://www.cpact.embrapa.br/fórum/\\_11\\_06\\_07.pdf](http://www.cpact.embrapa.br/fórum/_11_06_07.pdf)> Acessado em fev. de 2006.

ENGELS, F. **Nota Prévia: A Guerra dos Camponeses Alemães**, 11 de Fevereiro de 1894. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/marx/works/1850/peasant-war-germany/ch0a.htm>> Acessado em jan. de 2011.

ESALQ/USP. Boletim do Leite. Abril 2013. Disponível <[www.cepea.esalq.usp.br/leite](http://www.cepea.esalq.usp.br/leite)> Acessado em mai. de 2013.

ESCOBAR, A. Planejamento. In: SACHS, W. **Dicionário do Desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.211-228.

ESCRIBANO, G. **Teorías del desarrollo económico**, disponível em [www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/teorias%20desarrollo%20oei.pdf](http://www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/teorias%20desarrollo%20oei.pdf) Acessado em jul. de 2010.

EURICH, G. **O índio no Banco dos Réus: Processo crime de 1923 na Vila da Pitanga, Paraná**. Franca SP: Anais do XX Encontro Regional de História: História e liberdade. ANPUH/SP – UNESP-Franca. 06 a 10 de setembro de 2010. Cd-Rom.

EURICH, G.; SEBRIAN, R. N. N. **Índios Kaingang e colonizadores: Versões do conflito na Vila Pitanga, 1923**. Ponta Grossa: UEPG. (TEL). v.1, n.1. jan/jul, 2010.

FAO/INCRA. **Novo retrato da agricultura familiar**: O Brasil redescoberto. Brasília: UTF/BRA, 036, 1994.

FAVARETO, A. S; ARRAES, N. M. **Governança Participativa e as Instituições para o Desenvolvimento Rural**: Um estudo do Município de Campinas (SP). XLV Congresso da SOBER- Sociedade Brasileira de Economia e Administração e Sociologia Rural. Londrina: Anais XLV SOBER, 2007.

FAVARETO, A. **Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial**. In: FAVARETO Et. al. Políticas de desenvolvimento rural no Brasil: Avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010.

FAVARO, J. L. **Comunicação como dialogo: estudo comparativo de casos na Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 1996.

FAVARO, J. L.; ALMEIDA, B. L.; FUCKNER, M. **Territórios Rurais do Paraná: Uma proposta de gestão para o desenvolvimento**. In FRAGA, N. C. (org.) Territórios paranaenses. Florianópolis: Insular, 2011.

FAVARO, J. L; MONTENEGRO GÓMEZ, J. **Política de Desenvolvimento Territorial Rural: Um estudo comparativo entre o Distrito 165- Huamantla, Tlaxcala, México e o Território da Cidadania Paraná Centro – Paraná, Brasil**. São Carlos SP: Anais do II Seminário internacional ruralidades, trabalho e meio ambiente. Universidade Federal de São Carlos – SP. 2013.

FERNANDES, B. M. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: **Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil**. Antônio Márcio Buainain (Editor). Editora da Unicamp, 2005.

FERNANDES, B. M. Entrando nos territórios do Território. In: PAULINO, E. T.; FABRINI, J. E. (Org.). **Campesinato e territórios em disputa**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.(a)

FERNANDES, B. M. **Entrando nos territórios do território**. Presidente Prudente: Boletim DATALUTA, março, 2008.(b)

FERNANDES, B. M. **Questão agrária**: conflitualidade e desenvolvimento territorial. Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/nera/arti.php>> Acessado em mai. de 2009.

FERNANDES, B. M. **Sobre a Tipologia de Territórios**. In: SAQUET, M. A; SPOSITO, E. S. (Org.). Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

FERNANDES, B. M. **Agronegócio e Reforma agrária** Disponível em: <<http://www4.prudente.unesp.br/dgeo/nera>> Acessado em jul. de 2010.

FERNANDES, B. M. **Espaços Agrários de Inclusão e Exclusão Social: novas configurações do campo brasileiro**. São Paulo: Currículo sem Fronteiras, v.3, n 1 pp. 11-27, jan/jun 2003. Disponível: <[www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org)> Acessado em jun. de 2012.

FERNANDES, B. M., WELCH, C. A. e GONÇALVES, E. C. **Políticas Fundiárias no Brasil. Uma análise géo-histórica da governança da terra no Brasil**. Roma: Framingthe Debate Series, 2012, nº 2.

FERNANDES, C. A. **Análise do Discurso**: reflexões introdutórias. São Carlos: Editora Charaluz, 2008.

FERNANDES, J. C. **Saga da Esperança**: Socialismo Utópico à beira do Ivaí. Curitiba: Imprensa Oficial, 2006.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, jun. 2000, p. 211-259.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, outubro 2004, n.5, p.117-136.

FUENTES, J. **A Política y Región En a GRAMSCI, 1911-1926**. Izatapalapa-México: Universidad Autónoma metropolitana/Iztapalapa, 1988.

FUNAI. **Panorama das aldeias indígenas do Centro Sul do Paraná**. Guarapuava: Fundação Nacional do Índio, 2011.

FUNDAÇÃO RURECO. **Diagnóstico,avaliação e perspectiva do trabalho da RURECO para o desenvolvimento da agricultura familiar de Centro Oeste do Paraná**. Guarapuava: RURECO, 1993.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GERALDI, J. **Ordenamento e Desenvolvimento Territoriais no Centro Sul do Paraná**. 190 f. Dissertação. (Mestrado em Geografia). Setor das Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

GIARRACCA, N. **Paradigmas de los estudios rurales, opción decolonial y constelaciones semânticas**. México: XXIV Asamblea General de CLACSO. Mesa: Lo plurinacional, la descolonización y el cuestionamiento a la problemática de desarrollo rural. 2012.

GONÇALVES, R. **Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado**. São Paulo: Serviço Social e Sociedade n, 112, p.637-671, out/dez.2012.

GOMES, I. COUTINHO, J. **Estado, movimentos sociais e ONGs na era do neoliberalismo**. Disponível: < <http://www.espacoacademico.com.br/089/gomescoutinho.pdf/2008>> Acesso em set. de 2013.

GOMES, M. de F. V. B. **Trajetória Sócio Ambiental de Guarapuava: Leituras de Paisagem**. 352 f. Tese. (Doutorado em Geografia). Universidade Paulista, Faculdade de Ciência e Tecnologia, Presidente Prudente, 2009.

GRAMSCI, A. **A questão Meridional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, apolítica e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O Novo Rural Brasileiro**. Belo Horizonte: Revista Nova Economia n 7. p 43-81. Maio 1987.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Velhos e novos mitos do rural brasileiro**. São Paulo: Estudos Avançados 15. 2001.

GRISA, C. **Diferentes olhares na análise de políticas públicas**: Considerações sobre o papel do Estado, das Instituições, das ideias e dos atores sociais. Sociedade e Desenvolvimento Rural on line – v.4 n.1 – jun – 2010. Disponível <[www.inagrodf.com.br/revista](http://www.inagrodf.com.br/revista)> Acessado em jun. de 2012.

GUANZIROLI, C. E. **Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil**. Niterói RJ: UFF – Universidade Federal Fluminense. Textos para discussão UFF/Economia TD 188. 2006.

GUANZIROLI, C. E. **Desenvolvimento territorial rural no Brasil**: Uma polêmica. Niterói RJ: UFF – Universidade Federal Fluminense. Textos para discussão UFF/Economia: TD 233, 2008.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2004.

HALL, P. A. e TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, 2003, nº. 58, p.193-223

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: História e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 22ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HEIDRICH, Á. L.; HEIDRICH BESCHORNER, B. **Reflexões sobre o estudo do território**. 2010. (em prelo)

HOROCHOVSKI, R.R; MEIRELLES, G. **Problematizando o conceito de empoderamento**. Florianópolis: UFSC, Anais do II seminário nacional de movimentos sociais e democracia. 25 a 27 de abril de 2007.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível no site <<http://www.ibge.gov.br/home/estatística/popul>> Acessado em mai. de 2011.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível no site <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisa/ca/default.asp>> Acessado em jan. de 2011.

IBGE. **Cidades**. Disponível no site <[www.ibge.gov.br/cidades at/default2 php](http://www.ibge.gov.br/cidades-at/default2.php)> Acessado em ago. de 2011.

IICA/INCA. **Hacia una gestión territorial: Institucionalidad y concurrencia em la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo en México** . Red para la Gestion Territorial del Desarrollo Rural. México: IICA. 2010.

IICA/INCA. **Seguimiento a la Estrategia de Desarrollo Territorial y estudios específicos: construyendo o país desde o territorio**. Red para la Gestion Territorial del Desarrollo Rural. México: IICA. 2011.

IPARDES. **Diagnóstico socioeconômico do Território Paraná Centro**. Curitiba: IPARDES, 2007.

ITCG. **Terra e Cidadania 3: Terras e Territórios Quilombolas**. Grupo de Trabalho Clóvis de Moura, Relatório 2005-2008. Curitiba: ITCG – Instituto de Terras, Cartografia e Geociências, Curitiba, 2008.

IURKIV, J. E. **A Revolta do Tigre (1955) Posseiros, proprietários e Grileiros: uma luta de representação**. 120 f. Dissertação (Mestrado em História). Centro de Filosofia e Ciências Humanas – CFH. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Florianópolis, 1999.

JASMIN, M. **Utopias: memória, palavra, conceito**. In:STARLING, H. M. M; RODRIGUES, H. E; TELLES, M. (Org.) Utopias Agrárias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

KAUTSKY, K. **A questão agrária**. Rio de Janeiro: Gráfica Editora Laermmert, 1986.

KRÜGER, N. **Guarapuava Fases Históricas Ciclos Econômicos: Das Missões Jesuíticas do século XVI a Modernidade do Século XXI**. Guarapuava: Edição do autor, 2010.

LACHESKI, E. **Guarapuava no Paraná: Discurso, Memória e Identidade (1950-2000)**. Dissertação. (Mestrado em História) Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual do Paraná, 2009.

LAKATOS, E.M; MARCONI, M de A. **Sociologia Geral**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1999.

LAMARCHE, H. (Coord.). **A agricultura familiar I: uma realidade multiforme**. Campinas, Editora da UNICAMP, 1998.

LATOUCHE, S. **L'occidentalisation du monde**. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora vozes, 1994.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, W. O financiamento da Política de Desenvolvimento Territorial: uma análise do PRONAT e do Programa da Cidadania. In: LEITE, S P. et al. **Política pública, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011.

LENIN, V. L. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

LEPSCH, I. F. **Formação e Conservação de Solos**. São Paulo: Oficina de Solos, 2002.

LIMA, L. C de; SANTOS, W. T. P dos. **Fórum Permanente de Desenvolvimento Paraná – Centro: conquistas e desafios para o desenvolvimento regional**. In CAMARGO, G; CAMARGO FILHO,M; FAVARO, J. L. Experiências em Desenvolvimento Sustentável e Agricultura Familiar. Guarapuava: Ed. UNICENTRO, 2004.

LOPES, G de C; DIAS, E dos S. **A construção de pequenas centrais hidrelétricas na região oeste do Paraná e a possibilidade de impactos cumulativos**. Anais do II Encontro Estadual de Geografia e Ensino, XX Semana de Geografia. Maringá: UEM - Universidade Estadual de Maringá. 2011.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. In: **Public Administration Review**,v.32, n4, p.75-84.

LUCHMANN, L. H. H. **Democracia Deliberativa**: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. Florianópolis: PPGSP/UFSC, Cadernos de pesquisa, n 33, novembro 2002.

LUDKE, M, ANDRE, M. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. 99 p.

LUZ, C. F. C. **A madeira na economia de Ponta Grossa e Guarapuava 1915-1974**. 1980. 329f. Dissertação (Mestrado em História do Brasil – História Econômica). Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba, 1980.

MACIEL, D. Melhor impossível: a nova etapa da hegemonia neoliberal sob o governo Lula. **Universidade e Sociedade**, número 46, Brasília –DF: Andes-SN, junho de 2010, p. 120-133.

MAGNAGHI, Alberto. La representación identitaria del patrimonio territorial. In.: DEMATTEIS, G.; FERLAINO, F.(org.) **Il mondo e i loghi: geografie delle identità e del cambiamento**. Torino: IRES/SGI, 2003.

MARCONDES, G. G.; ABREU, A. T. G. **Escravidão e trabalho**. Guarapuava: UNICENTRO, 1991.

MARCONDES, G. G. **Guarapuava: História de luta e trabalho**. Guarapuava: UNICENTRO, 1998.

MARCONDES, G. G. **Duzentos anos de Uma caminhada histórica: 1810-2010. Guarapuava: O autor**, 2010.

MARQUES, E. C. Notas Críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. BIB, n.43, 1 semestre de 1997.

MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2003. 248 p.

MARTINS, J. de S. **Os Camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1981.

MARTINS, J. de S. **A Política no Brasil: Lúmpen e Místico**. São Paulo: Contexto 2011.

MARTINS, J. de S. **Tempos Modernos**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná. Palestra proferida no curso de Pós-Graduação em Sociologia. 16 de março de 2012.

MARTINS, R. **História do Paraná**. Curitiba: Travessa dos Editores, 1995.

MDA/SDT. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, Março 2005.

MDA/SDT. **Territórios da Cidadania: integração de políticas para reduzir desigualdades**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Março 2009.

MDA/SDT. **Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: PRONAT – Balanço de Gestão 2003-2010**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. 2010.

MDA/SDT/SGE. **Sistema de gestão estratégica**. Disponível <<http://sge.mda.gov.br/index.html.sdt>> Acessado em Nov. de 2011.

MDS. **Bolsa Família**. Ministério do desenvolvimento social. Disponível: <[www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)> Acessado em mar. de 2011.

MEIRA, A. M. K; VANDRESSEN, J.C; SOUZA, R. M. **Mapeamento Situacional dos Faxinais do Paraná**. In: ALMEIDA, A. W. B de; SOUZA, R.M. Terras de Faxinais. Manaus: Edições da Universidade do Estado do Amazonas-UEA, 2009.

MENDRAS, H. **Sociedades camponesas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MENDONÇA, F.; DANNI-OLIVEIRA, I. M. **Climatologia: noções básicas e climas do Brasil**. São Paulo: Oficina de textos, 2007.

MERCADO MALDONADO, A.; GONZÁLEZ VELÁSQUEZ, G. La teoría del conflicto en la sociedad contemporánea. **Espacios públicos**, Toluca, vol. 11, nº 21, p. 196-221, 2008.

MÉSZÁROS, I. **O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉSZÁROS, I. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo. 4 edição. 2012

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Plano Safra 2013**. Brasília: MDA, 2013.

MILLÉO, J. C. **A utilização dos indicadores sociais pela geografia: uma análise crítica**. (Tese em Geografia). Universidade Federal Fluminense, UFF, Niterói, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005a.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: SDT/MDA, 2005b.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Relatório dos projetos aprovados pelo grupo gestor territorial, CEDRAF e financiados pelo MDA/SDT com recursos do PRONAT ano 2004/2010**. Curitiba: Delegacia do Ministério de Desenvolvimento Agrário Paraná. /Secretaria do Estado da Agricultura e Abastecimento Paraná Curitiba, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Programa Territórios Rurais**. Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Brasília: Secretario de desenvolvimento territorial. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas/territoriosrurais> Acessado em fev. 2012.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. **Desenvolvimento em (des)construção**. Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. 2006. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia) — Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. **Ancoragem Institucional do Desenvolvimento Territorial Rural na América Latina: Uma rede de Saberes, prática e poderes para o controle social**. Raízes, Campina grande, vol.26, n 1 e 2, p 71-80, Jan/Dez, 2007.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R.; FAVARO, J.L. Uma leitura crítica do desenvolvimento territorial rural realmente existente: entre as condições de possibilidade e a implantação. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, 2012.

MORISSAWA, M. **A história da luta pela terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

MOTA, L. T.; NOVAK, É. da S. **Os Kaingang do Vale do Rio Ivaí-PR: Histórias e relações interculturais**. Maringá: UEM, 2008.

MYNAYO, M. C. de S.; (org) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

NAVARRO, Z. **Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro**. Estudos Avançados, São Paulo, v.15, n.43, p.83-100, set./dez. 2001.

NAVARRO, Z. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E.R.; NAVARRO, Z. **A Agricultura brasileira: desempenho, recente, desafio e perspectivas**. BRASÍLIA: IPEA/MAPA, 2010.

OLINTO, B. A; STEIN, M. N. **As propriedades da diferença: nacionais, colonos e grileiros**. In: OLINTO, B. A; MOTTA, M. M; OLIVEIRA, O. de (Org.) **História Agrária: propriedade e conflito**. Guarapuava: UNICENTRO, 2008.

OLIVEIRA, A. U. **Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos**. Campinas: Papirus, 1987.

OLIVEIRA, A. U. de. Barbárie e modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil. **Terra Livre**, São Paulo, ano 19, v. 2, n. 21, p. 113-156, jul./dez., 2003.

OLIVEIRA, A. U; STEDILE, J. P. **A natureza do Agronegócio do Brasil**. Brasília: Via Campesina, 2005.

OLIVEIRA, A. U. **Modo capitalista de produção agricultura e reforma agrária**. São Paulo FFLC, 2007.

OLIVEIRA, C. **Do clientelismo às emendas parlamentares**. Disponível em <<http://mao-da-cambuca.blogspot.com/2011/07/doclientelismo-as-emendas.html>> Acesso em jun. 2011.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S.A. 1993.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. 9 Ed. Campinas, São Paulo: Pontes Editores, 2010.

PADIS, P. C. **Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná**. 2ª. ed. Curitiba: IPARDES, 2006.

PASSARELI, A. **Projeto de Desenvolvimento Rural Centro do Paraná: estudo prévio da região Centro do Paraná**. Curitiba: EMATER/PR, Abr. 2002.

PEDROZA, M. **Poeira da História? Discutindo o silenciamento da historiografia brasileira sobre os trabalhadores rurais no século XX**. In: I Jornadas de História do Trabalho, 2002, Pelotas - RS. Caderno de Resumos, 2002.

PEREIRA, J. M. M. A política agrária do Banco Mundial em questão. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 20, n. 57, p. 355-383, 2006.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. 386 f. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal Fluminense, Niterói: 2009.



PEREIRA, J. M. M. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 260-282, jul.-dez. 2010.

PINASSI, M. O. **(Neo) desenvolvimentismo ou luta de classes?** São Paulo: Caros Amigos. Publicado em 11 janeiro de 2012.

PINTO, J. B. Participação: rito ou prática de classe? **Caderno de Planejamento Participativo 3**. Ijuí, RS: UNIJUI, 1986.

PISCINATTO, A. G. **Diagnóstico da implementação dos projetos apoiados pelo Programa Desenvolvimento Sustentável de territórios Rurais entre 2003 e 2009 nos territórios 1 e 2 Centro Sul e Paraná Centro**. Curitiba: IICA/MDA, 2010.

PLEIN, C. **Os mercados da pobreza ou a pobreza dos mercados?** As instituições no processo de mercantilização da agricultura familiar na Microrregião de Pitanga, Paraná. Porto Alegre: 2012. Tese (doutorado) – Universidade federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências econômicas, Programa de Pós Graduação em desenvolvimento Rural. 2012.

PLOEG, J. D. van der. **Camponeses e Impérios Alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da Globalização**; tradução Rita Pereira. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.

POLIS. Repente: Participação popular na construção do poder local. São Paulo: **Instituto Polis**, Boletim n 26, 2006.

PONTES, R. M. **A Proposta participativa da extensão rural do Paraná de 1980 a 1986**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de São Carlos, São Paulo: 1990.

PORTAL DA CIDADANIA. **Territórios da Cidadania**. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acessado em jul. de 2010.

PROBST, J. **Campina do Simão 100 anos de história: 1904-2004**. Guarapuava: Grafel, 2004.

PTDRS. **Plano Territorial de desenvolvimento sustentável: Território da Cidadania Paraná Centro**. Organização Sandra Köning. Pitanga: Fundação RURECO, 2011.

PTDRS. **Plano Territorial de desenvolvimento sustentável: Território da Cidadania Paraná Centro**. Pitanga: AMOCENTRO, Sistematização do processo de elaboração. 2006.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV Ed, Cap.1 e 6, 1996.

RAFFESTIN, C. **Repères pour une theorie de la territorialité humaine**. In: Cathier/Groupe Reseaux n 7, 1987. p 263- 279.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RAMÍREZ, C. A. **Crítica al enfoque del desarrollo territorial rural**. Chapingo Edo. De México: ALASRU - Análisis Latinoamericano del médio rural. Núm.3 pg. 49-80. Outubro 2006.

RAMÍREZ, C. A. **Crítica al Establishment del desarrollo em el campo: nueva ruralidad y desarrollo territorial rural**. Chapingo Edo. De México: ALASRU - Análisis Latinoamericano del médio rural. 2012. ( no prelo).

RAMOS J. O. **Faxinal dos Kruguer: conflitos do passado e do presente**. Dissertação. (Mestrado em Antropologia). Instituto de Filosofia e Ciências humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2009.

REA. **Relatório Descritivo e de Execução de Atividades do projeto “Capacitação e Profissionalização de Técnicos e Agricultores Familiares do Território Paraná Centro”**. Guarapuava: Fundação RURECO, 2008.

ROCHA, C. V. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações**. Porto Alegre: Civitas - Revista de Ciências Sociais, v.5.1, jan-jun,2005.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas: Um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico – um manifesto não comunista (1959)**. Rio de Janeiro: Zahar Editôres, 1961.

RUBIO, B. **El Panorama teórico rural contemporáneo**. Chapingo Edo. De México: Desarrollo Rural Regional, hoy. Tomo I: el debate teórico pg. 69-92. 2005.

RUBIO, B. **Una teoría con campesinos: lós despojados del nuevo imperialismo**. Chapingo Edo. De México: ALASRU - Análisis Latinoamericano del médio rural. Núm.3 pg. 81-102. Outubro 2006.

SABOURIN, E. **Que Política Pública para a Agricultura Familiar no segundo governo Lula?** Brasília: Sociedade e Estado.V 22, n 3 p 715-751. Set/dez. 2007.

SABOURIN, E. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007(a).

SACK, R. D. **Human Territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Nº. 25, pp.26-37, 1994.

SALLES, J de O. **Atores sociais do desmatamento no Paraná 1940-1960: Contribuições para uma história da indústria madeireira** In: SONDA C.(org.) Reforma Agrária e Meio Ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010.

SEMA – PARANÁ. **Bacias Hidrográficas do Paraná**. Curitiba: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, 2010.

SANTOS, J. B. C. Uma reflexão metodológica sobre Análise de Discurso. In: FERNANDES, C. A. **Análise do Discurso: Unidade e Dispersão**. Uberlândia: Entre meios, 2004. p.109-118.

SAQUET, M. A. **Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades: Uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo territorial rural**, Borrador de trabajo. Santiago: RIMISP, 2003.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: RIMISP, 2004 (debates e temas rurales n 1).

SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1999.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, S. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. Sociologias, Porto Alegre, ano 6, n.11, p.88-125, jan/jun. 2004.

SCHNEIDER, S. **A economia política dos estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil**. Rio Branco: SOBER XLVI – Congresso da sociedade Brasileira de Economia, Administração Rural, Jul, 2008.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. **Do território geográfico à abordagem territorial do desenvolvimento rural**. In: Jornadas de intercambio y discusión: el desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial, 1., 2005, Buenos Aires. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/PGDR/textosabertos/sergio\\_e\\_tartaruga.pdf](http://www.ufrgs.br/PGDR/textosabertos/sergio_e_tartaruga.pdf) Acessado em mar. de 2013.

SGE. **Projetos Financiados SDT**: listagem projetos Paraná Centro - PR. Período 2003/2010. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>> Acessado em fev. 2012.

SHANIN, T. **Naturaleza y lógica de la economía campesina**. Barcelona: Editora Cuadernos Anagrama, 1975.

SHANIN, T. Lições Camponesas. In: PAULINO, E. T.; FABRINI, J. E (orgs). **Campesinato e territórios em Disputa**. São Paulo, Expressão Popular, 2008.

SILVA, J. M. **Processos Econômico-Sociais Regionais e seus Impactos sobre a Estrutura Urbana de Guarapuava-PR**. Ponta Grossa: Revista de História Regional, 1997.

SILVA, J. M. **A verticalização de Guarapuava (PR) e suas representações sociais**. 2002. Tese (Doutorado em Geografia). UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

SILVA, M. da. **Análise Política do território: poder e desenvolvimento no Centro - Sul do Paraná**. Guarapuava: UNICENTRO, 2007.

SILVA, M. da. **Territórios conservadores de poder no centro-sul do Paraná**. Guarapuava: Unicentro, 2007.

SILVEIRA, V. E. O que entendemos por educação popular. **Cadernos de Planejamento Participativo**. Ijuí, n 7, 1987. 166 p.

SIMIONATTO, I. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social**. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 1995.

SOJA, E. W. **Geografias Pós-Modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

SOUZA, M. L. J. de. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e Desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.) **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p.77-116.

SOUZA, R. M. **Levantamento de Fonte Documentais e Arquivísticas**. In ALMEIDA, A. W. B. de; SOUZA, R. M. Terras de Faxinais. Manaus: Edições da Universidade do Estado do Amazonas-UEA, 2009.

STARLING, H. M. M; RODRIGUES, H. E; TELLES, M. (Org.) **Utopias Agrárias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

THOMAZ JÚNIOR, A. **Os limites da teoria, e a plasticidade do trabalho: repensar auto-crítico sobre a classe trabalhadora no Brasil**. Presidente Prudente: Revista Pegada, vol. 7, n. 1. Junho, 2006.

THOMAZ JÚNIOR, A. **Por uma “cruzada” contra a fome e o Agrohidronegócio – nova agenda destrutiva do capitalismo e os desafios de um tempo não adiado**. Presidente Prudente: Revista Pegada, vol. 9, n. 1. Junho, 2008.

THOMAZ JÚNIOR, A. **Dinâmica geográfica do trabalho no século XXI: limites explicativos, autocríticas e desafios teóricos**. Volume 1. Tese (Livre-Docência), Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2009.

THOMAZ JÚNIOR, A. **O agrohidronegócio no centro das disputas territoriais e de classe no Brasil do século XXI**. CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v.5, n.10, p. 92-122, ago. 2010.

TORRENS, J.C.S.; OLIVEIRA, E.G.; REICH, L. **Fatores potencializadores e limitantes dos projetos territoriais no Estado do Paraná**. Curitiba: DESER – Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais, 2009.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1994.

TURRA NETO, N. **Múltiplas trajetórias juvenis em Guarapuava: territórios e redes de sociabilidade**. 2008. 533f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

UGÁ, V. D. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 23, p. 55-62, Nov. 2004.

VALVERDE, A. H. Uma experiência de planejamento participativo na América Latina- Perú. In: **Caderno de Planejamento Participativo 3**. Ijuí Rs.: UNIJUI, 1986.

VAZ, T. A. Lendário **Caminho do Peabiru na Serra da Pitanga**. Guarapuava: GRAFEL, 2002.

VECCHIA, R. V. R. D. **Os caminhos e os tropeirismos em Guarapuava**. 2000. 250 p. Dissertação (Mestrado em História, área de concentração em Movimentos Sociais) – UNICENTRO-Guarapuava/UNESP-Assis, Guarapuava – PR, 2000.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo, Hucitec, 1991.

VEIGA, J. E da. **O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convenio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

VEIGA, J. E da. **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2002.

VEIGA, J. E da. **Desenvolvimento sustentável. O desafio do Século XXI**. São Paulo. Garamond, 2006.

WACHOWICZ, R. **História do Paraná**. Curitiba: Imprensa Oficial do Paraná, 2000.

WACHOWICZ, R. **História do Paraná**. 10 ed. Curitiba: Imprensa Oficial do Paraná, 2002.

WANDERLEY, M. N. de B. Em Busca da modernidade social: Uma homenagem a Alexandre V. Chayanov. In: FERREIRA, A. D. D.; BRANDENBURG, A. (org). **Para pensar outra agricultura**. Curitiba: Editora UFPR, 1998.

WANDERLEY, M. N. de B. **Olhares sobre o “rural” brasileiro**. Raízes, Campina Grande, vol.23, n01 e 02, p.82-98, jan/dez, 2004.

# ANEXOS

## ANEXO 01 – ROTEIRO DE PESQUISA – ENTREVISTA ORAL SEMI ESTRUTURADA

A- Nome \_\_\_\_\_

B- Função/ ocupação \_\_\_\_\_

C- Entidade/organização: \_\_\_\_\_

D- Local \_\_\_\_\_

E- Município \_\_\_\_\_

F- Data: \_\_\_\_\_

### **G- Permite gravar e utilizar sua fala ou parte dela no estudo?**

- 1- Você conhece a proposta do DTR? Poderia citar os principais pontos/objetivos?
- 2- O que você acha da proposta?
- 3- O que sua entidade/organização acha? Você concorda?
- 4- Quais são os resultados obtidos por essa política de DTR? Em que área?
- 5- Que obras/benefícios foram conseguidos? Onde? Tem abrangência territorial?
- 6- Está funcionando? Por quê?
- 7- Quem foi beneficiado por essa política – por quê? Como?
- 8- O que você entende por território?
- 9- Faça uma descrição do território Paraná Centro?
- 10- Em sua opinião quais os maiores problemas do território?
- 11- Em sua opinião existem “conflitos” no território?
- 12- O que você entende por desenvolvimento?
- 13- O que você entende por Desenvolvimento territorial?
- 14- O que você entende por participação?
- 15- Você participa no território e como é a sua participação? E sua entidade/organização?
- 16- Quem participa (no território) das decisões na elaboração das políticas?
- 17- Quem ficou de fora e deveria participar? Quem não deveria participar?
- 18- Quais as entidades/organização que participam? Qual é o seu papel?
- 19- Quais as dificuldades que as entidades enfrentam na execução?
- 20- Quais os maiores problemas na execução da política?
- 21- Quais os pontos positivos da política?
- 22- Quais os pontos negativos da política?
- 23- Quem são os maiores beneficiados?
- 24- Quem não foi beneficiado? Por quê?
- 25- Existem “pobres” no território? Qual é origem dessa pobreza?
- 26- Qual é a proposta do programa para os pobres?
- 27- O programa conseguiu alterar o quadro de pobreza no território? Por quê?
- 28- Houve inserção produtiva dos pobres do território? Onde como?

29- Que mudanças (forma geral) ocorreram com o programa?

30- Qual é a sugestão para resolver os problemas dessa política?

31- Qual é a unidade familiar predominante no território realize uma descrição das propriedades?

32- E quem foi beneficiado com a proposta? (quadro)

Existe no Território Nada, Pouco Médio Muito	A política teve alcance? Ao grupo? Como?	Modelo	Características:
		Unidade familiar modernizada/convencional Empresarial	Caracteriza – se por relações de produção pouco familiares e fortemente dependentes a) Sistema pouco familiar – pouco apego a terra/lucro b) A família pouco trabalha na propriedade (filhos e esposa) c) Assalariamento temporário e permanente d) Sistema dependente (tecnológico, financeiro e comercial). e) Contabilidade/renda líquida
		Unidade familiar modernizada/convencional	Forte predominância das lógicas familiares, porém dependente do exterior a) Mão de obra familiar b) Terra como patrimônio é da unidade de produção uma noção exclusivamente familiar e o futuro da unidade são pensados em termos de reprodução familiar c) Muito dependente do exterior (tecnológico, financeiro, mercado).
		Unidade familiar camponesa tradicional	Forte predominância das lógicas familiares e <b>fraca dependência</b> em relação ao exterior. Pouca produção comercial, lógica é satisfazer as necessidades da família. conservar as estruturas patrimoniais permitindo a sobrevivência do grupo familiar.
		Modelo: unidade familiar Camponês Contemporâneo	a) uma relação de co-produção com a natureza viva; b) a construção e autogestão de uma base autônoma de recursos próprios (terra, fertilidade, trabalho, capital); uma relação diferenciada com mercados diversificados autorizando certa autonomia; c) um projeto de sobrevivência e de resistência ligado à reprodução da unidade familiar; d) a pluriatividade; e) a cooperação; f) relações de reciprocidade .
		Indígenas	
		Quilombolas	
		Faxinalenses	
		Assentamentos	
		Agronegócio	
		Agroecologia	



**ANEXO 02 – LISTAS DE ENTREVISTADOS PERÍODO MARÇO 2011 A MAIO 2012**

Número	Nome	Atividade/ocupação	Local/instituição	Município	Data da entrevista
01	Abner Piscinatto	Consultor do IICA a serviço da Delegacia do MDA Curitiba/ coordenação do Paraná Centro	Delegacia Estadual do MDA	Curitiba	27/01/2012
02	Acir de Brito e Silva	Assentado da reforma agrária	Assentamento 13 de Novembro	Guarapuava	02/06/2011
03	Ademar Dresser	Extensionista Estadual – Ex chefe regional da EMATER de Guarapuava	Instituto EMATER	Curitiba	26/04/2011
04	Ademilson Rodrigues	Agricultor Familiar – Rosário do Ivaí	Rosário do Ivaí	Rosário do Ivaí	24/05/2011
05	Alcindo Cordeiro	Cacique de Aldeia Faxinal de Cândido de Abreu	Aldeia Indígena Faxinal	Candido de Abreu	29/02/2012
06	Alcindo de Oliveira	Camponês tradicional Comunidade Rosa Maria Campina do Simão	Campina do Simão	Campina do Simão	27/02/2012
07	Alexandro de Rocha	Secretario Municipal da Agricultura de Laranjal	Prefeitura Municipal de Laranjal	Laranjal	05/04/2011
08	Aline Loise Martins	Engenheira Agrônoma da Secretaria Municipal da agricultura de Nova Tebas	Secretaria Municipal de Agricultura de Nova Tebas	Nova Tebas	28/02/2012
09	Altair José Zampier	Prefeito municipal de Pitanga	Prefeitura Municipal de Pitanga	Pitanga	07/06/2011
10	Alvacir Jesus Sales Ribeiro	Indígena Kaingang ( Manoel Ribas- Trabalhos agrícolas) – Funcionário da FUNAI	FUNAI – Fundação Nacional do Índio	Guarapuava	14/12/2011
11	Amilton Mello	Engenheiro Agrônomo da Secretaria Municipal de Agricultura de Guarapuava	Secretaria Municipal de Agricultura de Guarapuava	Guarapuava	25/05/2011
12	Ana Maria Santos da Cruz	Presidente da Federação das Comunidades Quilombolas	Comunidade Quilombola Paiol de Telha	Guarapuava	17/04/2012
13	Antonio Cardoso	Secretario da Agricultura de Boa Ventura de São Roque Assentado da reforma agrária	Prefeitura Municipal de Boa Ventura de São Roque Assentamento Novo Paraíso	Boa Ventura de São Roque	14/04/2012

14	Antonio de Quadros	Cândido de Abreu – Porcadeiro	Agricultor/comerciante	Cândido de Abreu	03/06/2011
15	Antonio Donizette Ferreira	Agricultor familiar – residente da Cooperativa de Leite da Agricultura Familiar – COORLAF	COORLAF – Cooperativa de Leite da Agricultura Familiar	Santa Maria do Oeste	20/02/2012
16	Antonio dos Santos Vaz Filho	Membro do Conselho Gestor do Território Representa o MPA- Movimento dos Pequenos Agricultores de Palmital	MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores	Palmital	29/02/2012
17	Antonio Marcos Cordeiro	Prefeito de Turvo	Prefeitura Municipal de Turvo	Turvo	03/06/2011
18	Aparecido José da Silva	Diretor do Centro de Produção da Secretaria Municipal Agricultura de Iretama	Secretaria Municipal de Agricultura de Iretama	Iretama	28/02/2012
19	Aparecido Passareli	Extensionista municipal da EMATER	Instituto EMATER	Lapa/Pitanga	25/04/2011
20	Ari Padilha Becker	Porcadeiro – criador e transportador de porcos	Guarapuava	Guarapuava	23/06/2011
21	Benedito Luiz Almeida	Extensionista estadual da EMATER Gerente de desenvolvimento Rural	Instituto EMATER	Curitiba	26/04/2011
22	Carlos Biasi	Extensionista estadual da EMATER Setor de planejamento	Instituto EMATER	Curitiba	16/03/2012
23	Carlos Ozório	Coordenação Geral de planejamento territorial	SDT/MDA	Brasília	29/04/2011
24	Celso Moura	Vice-prefeito municipal de Palmital	Prefeitura Municipal de Palmital	Palmital	05/04/2011
25	Clemente Gaioski	Historiador do município de Pitanga	Pitanga	Pitanga	09/06/2011
26	Colmar Rodrigues Domingues	Coordenação Geral de Planejamento Territorial	SDT/MDA	Brasília	07/10/2011
27	Darci do Carmo	Camponês Tradicional de Mato Rico	Mato Rico	Mato Rico	27/02/2012
28	Diniz Dias de Oliveira	Extensionista Estadual Ex-chefe regional da EMATER Guarapuava	Instituto EMATER	Curitiba	26/04/2011
29	Dione Mendes	Médico Veterinário Secretário da Agricultura Altamira do Paraná	Secretaria Municipal da Agricultura Altamira do Paraná	Altamira do Paraná	13/04/2011
30	Diovane Chimura	Monitor da Casa Familiar Rural Iretama	Casa Familiar de Iretama		07/06/2011

31	Dirceu Gabriel da Silva	Agricultor familiar	Rosário do Ivaí	Rosário do Ivaí	24/05/2011
32	Dirceu Pereira Santiago	Cacique da Aldeia Ivaí – Manoel Ribas	Aldeia Indígena Ivaí	Manoel Ribas	05/05/2011
33	Edelir Ribeiro da Silva	Administrador da Cooperativa de Mato Rico	Cooperativa de Agricultores Familiares de Mato Rico	Mato Rico	27/02/2012
34	Eder José Medeiros	Aluno da Casa Familiar de Santa Maria do Oeste	Casa familiar de Santa Maria do Oeste	Santa Maria do Oeste	07/06/2011
35	Edir Conrado da Silva	Professora da Casa Familiar Rural Iretama	Casa Familiar de Iretama	Iretama	07/06/2011
36	Eduardo Meira	Agricultor Familiar- Presidente da Associação de Agricultores de Palmital	Associação Comunitária de Agricultores de Palmital	Palmital	05/04/2011
37	Elizeu Elias Escrepts	Chapada do Jordão – Agricultor familiar empresarial	Chapada do Jordão	Guarapuava	06/06/2011
38	Elzo Nunes Alves	Extensionista Municipal da EMATER de Roncador	Instituto EMATER	Roncador	13/04/2011
39	Esmael Kroster	Coordenador Movimento Puxirão	Articulação Puxirão dos Povos Faxinalenses	Boa Ventura do São Roque	29/04/2011
40	Eunice Martins da Silva	Camponesa renovada de Nova Tebas	COOPERATIVAMA - Cooperativa dos Agricultores das Comunidades Trezentos Alqueires, água dos Malta, Vila Rural, Mil Alqueires e Alvorada	Nova Tebas	28/02/2012
41	Everton Batista	Monitor/professor da Casa Familiar de Pitanga	Casa Familiar de Pitanga	Pitanga	29/02/2012
42	Fábio Alexandre Ferreira	Secretaria Municipal de Agricultura de Guarapuava- Engenheiro cartógrafo	Secretaria Municipal de Agricultura de Guarapuava	Guarapuava	25/05/2011
43	Flavia Piazzalunga	Secretaria Municipal de Educação de Iretama	Prefeitura Municipal de Iretama	Iretama	13/04/2011
44	Florisvaldo Fier – Dr. Rosinha	Deputado Federal do PT – DS /	Câmara Federal	Brasília /Curitiba	25/01/2012
45	Florival Rodrigues Calixto	Extensionista local EMATER - Iretama	Instituto EMATER	Iretama	13/04/2011
46	Francisco Rodrigues	Conselho de liderança indígena da Aldeia Marrecas	Aldeia Indígena Marrecas	Turvo/Guarapuava	03/05/2011
47	Heloisa Ivansek Iansen	Prefeita Municipal de NOVA TEBAS Presidente do Fórum de Desenvolvimento	Prefeitura Municipal de Nova Tebas	Nova Tebas	24/05/2011

		Territorial do Paraná Centro	Fórum de Desenvolvimento Territorial		
48	Hilario Sisanski	Extensionista Municipal da EMATER de Tereza Cristina	Instituto EMATER	Candido de Abreu	24/05/2011
49	Ivaldete Zaperllon	Extensionista Regional da EMATER de Ivaiporã	Instituto EMATER	Ivaiporã	06/05/2011
50	Ivania Batista da Silva	Secretaria Municipal de Agricultura do Município de Roncador	Secretaria Municipal de agricultura de Roncador	Roncador	28/02/2012
51	Ivanir José Seben	Membro do Conselho Gestor Presidente da CRESOL de Pitanga Base Centro Presidente da CONSADE	CRESOL	Pitanga	07/06/2012
52	Jeferson Resental Gomes	MST – Organização Produtiva dos assentados ligados ao MST	Assentamento 13 de Novembro	Guarapuava	02/06/2012
53	Jerônimo Gardens	Ex- Secretário Municipal da Agricultura de Turvo	Turvo	Turvo	29/02/2012
54	João de Ribeiro Reis Junior	Extensionista Local da EMATER do Município de Guarapuava	Instituto EMATER	Guarapuava	18/04/2011
55	João Batista Zanini	Extensionista Estadual do Instituto EMATER – Gestor Estadual de chamadas Públicas Assessor estadual de planejamento do Instituto EMATER	Instituto EMATER	Curitiba	14/05/2012
55	João Freitas machado	Presidente da ASERBA – Associação Rural e Ambientalista, Serra da Pitanga, Gamelão, Rio Batista, Barro Preto, Olho D'Água e Barra do Espírito Santo (Asserba) Agricultor familiar modernizado	ASERBA	Pitanga	09/03/2012
56	João Padilha	Vice-Cacique da aldeia Ivaí de Manoel Ribas	Aldeia Indígena Ivaí	Manoel Ribas	29/02/2012

57	João Peda Soares	Prefeito de Cândido de Abreu	Prefeitura Municipal de Cândido de Abreu	Cândido de Abreu	24/05/2011
58	João Ricardo Pachulki	Membro do Conselho Gestor - SEAB-Secretaria da Agricultura e Abastecimento	SEAB	Ivaiporã	29/02/2012
59	Joaquim Mariano dos Santos	Camponês Tradicional da comunidade de Rosa Maria	Comunidade Rosa Maria	Campina do Simão	
60	Jorge Augusto Shanuel	Fundação Rureco Conselheiro Gestor do PR Centro Executor de projetos	Fundação Rureco	Guarapuava	18/04/2012
61	José Joel Bueno	Secretario Municipal de agricultura de Santa Maria do Oeste	Secretaria Municipal de Santa Maria do Oeste	Santa Maria do Oeste	07/06/2011
62	José Alinor Olsen	Extensionista da EMATER regional Guarapuava	Instituto EMATER	Guarapuava	18/04/2012
63	José Claudio Pereira	Secretário Municipal da Agricultura de Cândido de Abreu	Secretaria Municipal de Agricultura de Cândido de Abreu	Candido de Abreu	24/05/2011
64	José Idílio Machado dos Santos	Extensionista Estadual da EMATER Ex-Chefe Regional da EMATER de Ivaiporã	Instituto EMATER	Ivaiporã	06/05/2011
65	Jose Romeu de Santos	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Manoel de Ribas	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Manoel Ribas	24/05/2011
66	José Vandressem	Coordenador Movimento Puxirão	Articulação Puxirão dos Povos Faxinalenses	Guarapuava	29/04/2011
67	Julcy Pires	Chefe Regional da EMATER de Guarapuava	Instituto EMATER	Guarapuava	18/04/2011
68	Justino Costa Rosa	Secretário Municipal da Agricultura de Rio Branco do Ivaí	Secretaria Municipal de Agricultura	Rio Branco do Ivaí	24/05/2011
69	Kenji Oscar Asani	Extensionista Regional da EMATER de Campo Mourão	Instituto EMATER	Campo Mourão	13/04/2011
70	Leo Acir	Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Guarapuava	CMDRS	Guarapuava	25/05/2011
71	Leodir Junior dos santos	Aluno da Casa Familiar Rural de Santa Maria	Casa Familiar Rural	Santa Maria do oeste	07/06/2011

		do Oeste			
72	Luana Carla Tironi	Secretaria Municipal da Saúde de Iretama	Secretaria Municipal de Saúde	Iretama	13/04/2011
73	Luci de Fatima Goulart	Camponesa Presidente da COOPERATIVAMA	COOPERATIVAMA	Nova Tebas	28/02/2012
74	Lúcia Helena Socoloski	Extensionista da EMATER da região de Ivaiporã	Instituto EMATER	Ivaiporã	06/05/2011
75	Luiz Carlos de Lima	Articulador territorial período 2004/2008	AMOCENTRO	Pitanga	20/04/2011
76	Luiz Henrique Valério Souza	Extensionista Local da EMATER de Nova Cantu	Instituto EMATER	Nova Cantu	28/02/2012
77	Manoel Vicente Machado	Secretario Municipal de Agricultura de Campina do Simão	Secretaria Municipal de Agricultura	Campina do Simão	05/04/2011
78	Marcio Varzovski	Secretário agropecuário e da Indústria e Comercio do Município de Mato Rico	Secretaria de Agricultura e Comercio	Mato Rico	27/02/2012
79	Marcos Antonio de Freitas	Extensionista local da EMATER de Nova Tebas	Instituto EMATER	Nova Tebas	28/02/2012
80	Marcos Antonio Geffer	Coordenador ARCAFAR-SUL	ARCAFAR - Associação Regional das Casas Familiares Rurais do Sul do Brasil	Santa Maria do Oeste	07/06/2011
81	Marcos Aurelio dos santos	Aluno da Casa Familiar Rural de Pitanga	Casa Familiar Rural	Pitanga	07/06/2011
82	Marcos Ventura Faria	Professor da Unicentro- Participante do Programa de Plantas medicinais do Território	UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro Oeste	Guarapuava	26/01/2012
83	Maria Helena Valério	Extensionista local da EMATER de Nova Cantu	Instituto EMATER	Nova Cantu	28/02/2012
84	Maria José Gonçalves	Camponesa tradicional da Comunidade de Rosa Maria	Comunidade Rural Rosa Maria	Campina do Simão	
85	Mariano Kruguer	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de	Sindicato dos Trabalhadores	Iretama	13/04/2011

		Iretama	Rurais		
86	Marnilse Fermino Back	Secretaria Municipal de Educação Secretaria Municipal de Promoção social	Prefeitura Municipal de Palmital	Palmital	05/04/2011
87	Maycon Moura	Diretor da FUNAI de Guarapuava	FUNAI	Guarapuava	05/05/2011
88	Miguel Publiter	Vice Cacique da Aldeia Indígena Ivaí – Manoel Ribas	Aldeia Indígena Ivaí	Manoel Ribas	05/05/2011
89	Milena Barcelos	Engenheira Agrônoma Casa Familiar de Santa Maria do Oeste	Santa Maria do Oeste	Santa Maria do Oeste	05/04/2011
90	Miltom de Lacerda Roseira Junior	Secretário Municipal de Agricultura de Guarapuava	Secretaria Municipal de Agricultura de Guarapuava	Guarapuava	25/05/2011
91	Miriam Fukner	Extensionista Estadual da EMATER Área Inclusão social, gênero, quilombolas, Indígena	Instituto EMATER	Curitiba	13/05/2011
92	Nestor Tomazim	Camponês da COOPERATIVAMA	COOPERATIVAMA	Nova Tebas	28/02/2012
93	Nicolau Duma	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pitanga – FETAEP Membro do conselho gestor do Território	Sindicato de Trabalhadores Rurais	Pitanga	29/02/2012
94	Nilseu Ivanir Kens	Presidente da Base regional da CRESOL	CRESOL	Guarapuava	
95	Nilson Padilha	Articulador do Território Paraná Centro Nilson Padilha - Servidor público municipal do município de Mato Rico. Prefeito municipal do município de Mato Rico, gestão 2005/2008.	Forum territorial Pitanga MDA/SDT	Pitanga	07/06/2011 28/02/2012
96	Olivério Pereira de Cristo	Camponês Tradicional	Comunidade Rural de Guairacá	Guarapuava	10/06/2011
97	Osni da Silva Amora	Secretario Municipal da Agricultura de Manoel Ribas	Secretaria Municipal da Agricultura	Manoel Ribas	05/05/2011
98	Osvaldo Rachelle	Vice Presidente do Conselho Gestor do Fórum de Desenvolvimento Territorial Paraná Centro	Representante da SISMUPI- Sindicado dos funcionários públicos de Pitanga e região.	Pitanga	07/06/2011

99	Otávio dos santos	Cacique da Aldeia Indígena Marrecas	Aldeia Indígena Marrecas	Turvo/Guarapuava	03/05/2011
100	Paulo Costa	Secretário Municipal de Agricultura de Rosário do Ivaí	Secretaria Municipal de Agricultura	Rosário do Ivaí	24/05/2011
101	Pedro Burek	Vereador municipal de Palmital Presidente da central das Associações de Palmital – CONSELEITE	Câmara municipal	Palmital	05/04/2011
102	Reginaldo Kochinak	Comissão Local/ Núcleo Articulação Puxirão de Turvo	Articulação Puxirão dos Povos Faxinalenses	Turvo	29/04/2011
103	Remi Stanaresqui	Extensionista Estadual – Área de suínos	Instituto EMATER	Curitiba	26/04/2011
104	Renato Rocha Santos	Coordenação Geral de Planejamento Territorial	SDT/MDA	Brasília	07/10/2011
105	René Gonçalves	Camponês tradicional da comunidade de Rosa Maria	Comunidade Rural Rosa Maria	Campina do Simão	28/02/2012
106	Reni Denardi	Delegado do Ministério do MDA – Paraná	MDA	Curitiba	28/04/2011 09/10/2013
107	Richar Golba	Extensionista do Instituto EMATER PR, prefeito do município de Cândido de Abreu na gestão de 1997/2000 e 2005/2008 e Chefe do Núcleo da SEAB- Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado do Paraná de Ivaiporã, de 2001/2002. Presidente do fórum “Desenvolvimento do Paraná Centro”, pelo período de 2002 a 2008	Instituto EMATER	Cândido de Abreu Curitiba	26/04/2011
108	Roberson Barlusk Silva	Filho de assentado da Reforma Agrária	Assentamento 13 de Novembro	Guarapuava	02/06/2011
109	Roseli Cordeiro Eurich	IAF – Instituto Agroflorestral de Turvo	ONG	Turvo	14/04/2011
110	Roseli Pittner	Membro do Conselho Gestor CONSAD	CONSAD	Pitanga	24/05/2011



111	Santos Zanquin	Agricultor familiar	Sítio Santa Luzia	Iretama	13/04/2011
112	Sebastião Eurich	Presidente da ASERBA – Associação de Agricultores Familiares	ASERBA	Pitanga	09/03/2012
113	Sergio Machado	Extensionista Estadual da EMATER – Desenvolvimento Territorial	Instituto EMATER	Curitiba	26/04/2011
114	Sidnei Slonik	Coordenador da Casa Familiar Cândido de Abreu	Casa Familiar Rural	Cândido de Abreu	24/05/2011
115	Terezinha Vieira da Silva Lucas Sievits	Agente de desenvolvimento Local Ex-coordenadora da Pastoral da Criança de Pitanga	Pastoral da Criança	Pitanga	37/04/2012
116	Thiago de Lima de Almeida	Aluno da Casa Familiar Rural de Santa Maria do Oeste	Casa Familiar Rural	Santa Maria do Oeste	07/06/2011
117	Valdete Padilha Batista de Paula	Geógrafa Casa Familiar de Santa Maria do Oeste	Casa Familiar Rural	Santa Maria do Oeste	05/04/2011
118	Valentin Darci	Prefeito Municipal de Manoel Ribas Ex-presidente da AMOCENTRO	Prefeitura Municipal de Manoel Ribas	Manoel Ribas	24/05/2011
119	Vania Carraro	Engenheira agrônoma e diretora da Secretaria Municipal de Roncador	Secretaria Municipal da Agricultura	Roncador	28/02/2012
120	Vilmar Natalino Grando	Extensionista da EMATER de Pitanga Representante da EMATER no Conselho Gestor	Instituto EMATER	Pitanga	06/05/2011
121	Vitor Rodrigues de Souza	Presidente da Associação de Hortifrutigranjeiros de Rosário do Ivaí	Associação de Hortigranjeiros	Rosário do Ivaí	24/05/2011
122	Walter Bianchini	- Participante da equipe de transição governo Lula Secretário da SAF- Secretaria da Agricultura familiar MDA - Secretario Estadual da Agricultura – gestão 2006/2010 - Extensionista estadual da EMATER	Instituto EMATER	Curitiba	13/05/2011

123	Wilson Carlos de Assis	Secretário Municipal de agricultura de Iretama	Secretaria Municipal de Agricultura	Iretama	13/04/2011
124	Zico Kloster	Camponês Tradicional - Faxinal	Faxinal dos Kluguer	Boa ventura do São Roque	14/04/2012 29/02/2012
125	Zilda Amorim das Silva	Agricultora Familiar Modernizada	Roncador	Roncador	27/02/2012
126	Zoildo Luiz de Souza	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Iretama	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Iretama	13/04/2011
127	Zulcinei André da Sila	Camponês da COOPERATIVAMA	Camponês	Nova Tebas	28/02/2012

**ANEXO 03 – RELAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO EM REUNIÕES DO CONSELHO GESTOR 2010/2012**

<b>Nº</b>	<b>Participação Reunião Conselho Gestor</b>	<b>Local</b>	<b>Data</b>
01	Reunião ordinária Conselho Gestor	AMOCENTRO Pitanga -	11/02/2010
02	Reunião ordinária Conselho Gestor	AMOCENTRO Pitanga -	17/03/2010
03	Reunião ordinária Conselho Gestor	AMOCENTRO Pitanga -	13/04/2010
04	Reunião ordinária Conselho Gestor	AMOCENTRO Pitanga -	30/04/2010
05	Reunião ordinária Conselho Gestor	AMOCENTRO Pitanga -	09/06/2010
06	Reunião ordinária Conselho Gestor	AMOCENTRO Pitanga -	16/07/2010
07	Reunião ordinária Conselho Gestor	AMOCENTRO Pitanga -	24/08/2010
08	Reunião ordinária Conselho Gestor	AMOCENTRO Pitanga -	27/10/2010
09	Reunião ordinária Conselho Gestor	AMOCENTRO Pitanga -	13/12/2010
10	Reunião ordinária Conselho Gestor	AMOCENTRO Pitanga -	20/09/2011
13	Reunião ordinária Conselho Gestor	AMOCENTRO Pitanga -	27/03/2012
15	Reunião ordinária Conselho Gestor	AMOCENTRO Pitanga -	27/04/2012

**ANEXO 4 – RELAÇÃO DE PARTICIPAÇÕES EM OFICINAS DE QUALIFICAÇÃO DO PTDRS**

<b>Nº</b>	<b>Participação Reunião (gravação)</b>	<b>Local</b>	<b>Data</b>
01	I Oficina territorial	Pitanga	11/04/2011
02	Oficina Micro região Vale do Rio Cantu	Iretama	13/04/2011
03	Oficina Microrregião Vale do rio Piquiri	Palmital PR	05/05/2011
04	Oficina Microrregião Ivaí	Candido de Abreu	24/05/2011
05	II oficina territorial	Pitanga	08/06/2011
06	III Oficina territorial	Pitanga	17/06/2011

**ANEXO 05 – RELAÇÃO DE PARTICIPAÇÕES EM REUNIÕES DO CEDRAF –  
CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL E AGRICULTURA  
FAMILIAR**

<b>Nº</b>	<b>Participação Reunião (gravação)</b>	<b>Local</b>	<b>Data</b>
01	CEDRAF	Curitiba	22/03/2011
02	CEDRAF	Curitiba	10/05/2011
03	CEDRAF	Curitiba	28/06/2011
04	CEDRAF	Curitiba	16/08/2011
05	CEDRAF	Curitiba	18/10/2011
06	CEDRAF	Curitiba	13/12/2011
07	CEDRAF	Curitiba	17/04/2012